Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 471

Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de modernisering van het speelcasinoregime

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Het regeerakkoord kondigt modernisering van het kansspelbeleid aan.[1] Een van de speerpunten van die modernisering is de herinrichting van de casinomarkt. De huidige Wet op de kansspelen (hierna: Wok) staat het slechts aan één rechtspersoon toe om speelcasino's in Nederland te organiseren. Sinds 1976 organiseert het staatsbedrijf Holland Casino (statutaire naam: Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland) als enige vergunninghouder speelcasino's in Nederland. Vanuit de overtuiging dat het aanbieden van kansspelen geen kerntaak van de overheid is, heeft het kabinet aangekondigd Holland Casino onder voorwaarden te privatiseren. Niet alleen zal er een einde worden gemaakt aan het staatsbelang in Holland Casino, maar ook zal het bestaande casinomonopolie worden losgelaten.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe het speelcasinoregime volgens deze uitgangspunten te moderniseren. Doel van het wetsvoorstel is om de vraag naar casinospelen die nu bestaat, of in de toekomst kan ontstaan, te kanaliseren naar legaal, verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod. Het wetsvoorstel voorziet in passende maatregelen met betrekking tot voorkoming van kansspelverslaving, bescherming van de consument en tegengaan van fraude en criminaliteit.

Deze memorie van toelichting wordt mede namens de Staatssecretaris van Financiën uitgebracht.

[1] Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD–PvdA. 29 oktober 2012.

kst-34471-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

2. Het Nederlandse kansspelbeleid

2.1 Doelstellingen kansspelbeleid

Al eeuwen lang beleven mensen wereldwijd plezier en (ont)spanning aan de wetenschap dat een kleine inleg mogelijk tot een grote prijs leidt. Kansspelen zijn daarmee een belangrijke vorm van vermaak. Kansspelen brengen echter ook risico's met zich die moeten worden beheerst. Het kansspelbeleid is er sinds jaar en dag op gericht die risico's te beheersen. De centrale doelstellingen van het kansspelbeleid zijn het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en criminaliteit. Dit wetsvoorstel past binnen het algemene beleid inzake kansspelen.

2.2 Voorkomen van kansspelverslaving

Verslavingsrisico's

Burgers die deelnemen aan kansspelen moeten dat op een verantwoorde en betrouwbare manier kunnen doen. Het voorkomen van kansspelverslaving is hiervan een wezenlijk onderdeel. Kansspelverslaving brengt negatieve persoonlijke en sociaal-maatschappelijke gevolgen met zich mee. Als gevolg van kansspelverslaving kunnen zich ernstige psychische, sociale, lichamelijke en financiële problemen voordoen, zoals agressie, relatieproblemen en schulden waar de betrokkene niet meer uit komt zonder hulp.[2] Probleem- en risicospelers blijken relatief veel delicten als diefstal en fraude te plegen, en probleemspelers doen dit veelal in verband met hun kansspelverslaving.[3] Deze risico's maken een actief preventiebeleid noodzakelijk.
Verschillende factoren kunnen het risico op kansspelverslaving vergroten. Ten eerste spelen persoonsgebonden kenmerken en de persoonlijke situatie een rol om te bepalen hoe bevattelijk een speler is voor kansspelverslaving. Daarnaast kunnen ook de spelsoort en de kansspelomgeving bijdragen aan het risico op kansspelverslaving. Zo wordt het verslavingsrisico hoger als het tijdsbestek tussen het plaatsvinden van het spel en de mogelijkheid om nog een gok te wagen korter is. Dit geldt evenzeer voor de tijd tussen het inzetten van geld en het zien van het resultaat. Als die tijd kort is, is het risico hoger dan wanneer er meer tijd tussen de inzet en het resultaat ligt. In beide gevallen wordt gesproken van zogenaamde «short odd» kansspelen. Onderzoek wijst uit dat dit type kansspelen (waaronder casinospelen, bingo en krasloten) verslavingsgevoeliger is dan «long odd» kansspelen, zoals loterijen.[4]
In speelcasino's worden veelal spelsoorten aangeboden met een tamelijk tot zeer hoog speltempo waarbij er relatief weinig tijd ligt tussen de inleg van het spel en de uitslag. Daardoor blijft het adrenalinegehalte hoog en kan de speler snel geneigd zijn nog een spel te spelen. Bij deze spelsoorten is het risico op kansspelverslaving in beginsel dan ook hoog. Wel gaat remmende werking uit van het gegeven dat er direct fysiek contact bestaat tussen (medewerkers van) de aanbieder van het kansspel en de speler alsmede het feit dat de in speelcasino's aangeboden kansspelen in gezamenlijkheid worden beoefend en er dus sprake is van enige sociale controle op het speelgedrag.

---

[2] WODC, Verslingerd aan meer dan een spel. Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland, 2005; WODC, Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland, 2011, p. 61.
[3] WODC, Verslingerd aan meer dan een spel. Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland, 2005, p. 89.
[4] WODC, Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland, 2011, p. 1.

Kader voor verslavingspreventie

Vanwege de relatief hoge verslavingsrisico's bij kansspelen in speelcasino's, bieden dit wetsvoorstel en de aanhangige wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met het organiseren van kansspelen op afstand[5] (hierna: het wetsvoorstel kansspelen op afstand) een kader voor verslavingspreventie. Doel van verslavingspreventie is te voorkomen dat deelnemers aan kansspelen, en daarbij in het bijzonder kwetsbare groepen (zoals jongeren), in de problemen komen door deelname aan casinospelen.

Voorop staat dat minderjarigen geen toegang mag worden geboden tot het speelcasino. Mede om die reden moeten vergunninghouders de identiteit en de leeftijd van iedere bezoeker zorgvuldig vaststellen en verifiëren voordat deze toegang tot het speelcasino wordt verschaft.
Het kader voorziet voorts in een aantal – in intensiteit toenemende – preventiemaatregelen, die achtereenvolgens zijn gericht op:
– het tijdig signaleren van risicovol speelgedrag;
– matiging (of beëindiging) van de deelname aan kansspelen indien een speler zijn speelgedrag niet meer onder controle heeft;
– zo nodig doorverwijzing naar passende zorg.

Uitgangspunt bij de verslavingspreventie is het begrip «verantwoord spelen», waarbij overheid, vergunninghouders en spelers ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben.

Overheid

De overheid wil kansspelverslaving zoveel mogelijk voorkomen. Zij stelt daartoe de kaders waarbinnen potentieel risicovolle kansspelen zo verantwoord mogelijk mogen worden aangeboden en ziet toe op de naleving daarvan. Verder heeft de overheid een coördinerende rol op het gebied van kansspelverslavingspreventie. Zo organiseert de per 1 april 2012 ingestelde kansspelautoriteit, in het kader van haar wettelijke taak om het voorkomen en het beperken van kansspelverslaving te bevorderen (artikel 33b Wok), onder meer structureel overleg tussen vergunninghouders, verslavingszorg en de Ministeries van Veiligheid en Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Daarnaast voorziet het aanhangige wetsvoorstel kansspelen op afstand in de inrichting van een centraal register voor uitsluiting van deelname aan kansspelen. Dit door de kansspelautoriteit te beheren centraal register stelt spelers in staat zichzelf van de meer risicovolle kansspelen (kansspelen op afstand, in speelcasino's en in speelautomatenhallen) uit te sluiten, en stelt aanbieders van dergelijke kansspelen in staat in het register ingeschreven spelers te herkennen en hen de toegang tot die kansspelen te ontzeggen.

Speler

De speler is in beginsel zelf verantwoordelijk voor zijn eigen speelgedrag. Zo dient hij niet langer te spelen dan goed voor hem is en niet meer geld op het spel te zetten dan verantwoord is. Om die verantwoordelijkheid te kunnen nemen, moet de speler wel kunnen beschikken over algemene informatie over onder andere de aangeboden kansspelen, de gevaren van kansspelverslaving en de beschikbare middelen om dat onder controle te houden. De vergunninghouder moet dergelijke informatie in het kader van zijn zorgplicht beschikbaar stellen.

---

[5] De volledige citeertitel van dit wetsvoorstel (Kamerstukken 33 996) luidt: Wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand.

Tot de eigen verantwoordelijkheid van de speler behoort tevens dat hij in beginsel zelf bepaalt welk bedrag hij in het speelcasino aan kansspelen wil besteden. Ook bij eventuele interventies door de vergunninghouder in het speelgedrag van de speler staat de eigen verantwoordelijkheid voorop. De vergunninghouder moet beschikken over voldoende personeel dat deskundig is op het gebied van kansspelverslaving. Dat personeel dient potentieel risicovol speelgedrag te signaleren en de betrokken speler in voorkomende gevallen over zijn speelgedrag en de gevaren daarvan te informeren en hem te adviseren over de beschikbare mogelijkheden om zijn speelgedrag te matigen. Het is primair aan de speler om hierop te acteren en zijn speelgedrag zelf aan te passen.
Dit betekent echter niet dat spelers onder alle omstandigheden in staat zijn deze eigen verantwoordelijkheid te nemen. In bepaalde gevallen zal dat niet het geval zijn en is tijdelijke uitsluiting van deelname aan alle meer risicovolle kansspelen op onvrijwillige basis – door middel van inschrijving in het centraal register – de enige mogelijkheid om de speler te behoeden voor verdere negatieve gevolgen van problematisch speelgedrag. Dit is met name het geval indien de vergunninghouder na onderzoek en interventie een redelijk vermoeden heeft dat die speler met zijn speelgedrag zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen, terwijl die speler desondanks zelf geen maatregelen wil treffen om zijn gedrag weer onder controle te krijgen.

Vergunninghouder

Op grond van artikel 4a, eerste lid, Wok, rust op vergunninghouders een zorgplicht om maatregelen en voorzieningen te treffen die nodig zijn om verslaving aan de door hen georganiseerde kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen. Holland Casino geeft invulling aan die zorgplicht door middel van het door haar in samenwerking met de verslavingszorg ontwikkelde preventiebeleid kansspelen (PBK). Uitgangspunt van het PBK is dat de speler primair zelf verantwoordelijk is voor zijn eigen handelen. Het PBK behelst onder andere het signaleren van (beginnende) problemen, het voeren van gesprekken en het aanbieden van maatregelen om het speelgedrag te beheersen, zoals een entreebeperking of entreeverbod, welke maatregelen ook ongevraagd kunnen worden opgelegd. Holland Casino ziet het als haar verantwoordelijkheid om de speler te wijzen op de risico's van kansspelen, problemen te signaleren, en de speler te wijzen op de mogelijkheden om die risico's te beteugelen en problemen te voorkomen. Sluitstuk van het PBK is een centraal registratiesysteem waarmee opgelegde maatregelen in alle vestigingen van Holland Casino kunnen worden geëffectueerd.
De Algemene Rekenkamer concludeerde in 2011 dat Holland Casino met het PBK op een goede manier invulling geeft aan zijn zorgplicht om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen.[6]
Mede gelet op het als effectief ervaren PBK, is in het wetsvoorstel kansspelen op afstand nadere invulling gegeven aan de op vergunninghouders van de meer risicovolle kansspelen rustende (zorg)plicht om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. Dit heeft geleid tot een wettelijk kader voor houders van vergunningen tot het organiseren van speelcasino's, het aanwezig hebben van speelautomaten in een speelautomatenhal en het organiseren van kansspelen op afstand. Voor Holland Casino komt deze nadere invulling van de zorgplicht neer op een codificatie van het reeds jaren door haar gevoerde preventiebeleid. Voor houders van een vergunning tot het exploiteren van een speelautomatenhal en tot het organiseren van kansspelen op afstand brengt het kader

[6] Kamerstukken II 2010/11, 32 636, nr. 1 (Holland Casino: naleving overheidsbeleid. Brief van de Algemene Rekenkamer).

een aanscherping van de zorgplicht, respectievelijk een nieuwe verplichting, met zich mee.

Centraal register voor uitsluiting van deelname aan kansspelen

Hiervoor is reeds melding gemaakt van de voorgenomen inrichting van een centraal register voor uitsluiting van deelname aan kansspelen. Het gaat hier om (de uitsluiting van deelname aan) kansspelen met een hoog verslavingsrisico, zoals die in speelcasino's, in speelautomatenhallen en op afstand worden aangeboden.
Het centraal register stelt aanbieders van dergelijke kansspelen in staat, op basis van een hit/no hit systeem, in het register ingeschreven spelers te herkennen en hen de toegang tot die kansspelen te ontzeggen.
Spelers kunnen op vrijwillige of onvrijwillige basis in het centraal register worden ingeschreven. Risicospelers, al dan niet door vergunninghouders op hun speelgedrag aangesproken, kunnen kiezen voor – of worden bewogen tot – vrijwillige inschrijving in het register. Spelers van wie wordt aangenomen dat zij hun eigen verantwoordelijkheid niet langer kunnen nemen, kunnen door de kansspelautoriteit, die het centraal register zal beheren, in voorkomende gevallen op onvrijwillige basis (voor bepaalde duur) in het register worden ingeschreven.

2.3 Beschermen van de consument

Een tweede doelstelling van het Nederlandse kansspelbeleid is het waarborgen van een hoge mate van consumentenbescherming.
Kansspelen zijn veelal ondoorzichtige producten die gekenmerkt worden door informatieasymmetrie. De consument, de speler, moet erop kunnen vertrouwen dat de aangeboden kansspelen op eerlijke en betrouwbare wijze verlopen.
Consumentenrechten zijn de afgelopen jaren binnen de Europese Unie in hoog tempo geharmoniseerd. Kansspelen zijn echter veelal uitgezonderd van de reikwijdte van de EU-regelgeving, vanwege hun bijzondere aard en de bevoegdheid van lidstaten om in beginsel een eigen kansspelbeleid te voeren. Ten aanzien van kansspelen is van belang dat de lidstaten andere (strengere) maatregelen moeten kunnen nemen om de speler bij kansspelen te beschermen.
Om een hoog niveau van consumentenbescherming bij casinospelen in Nederland te bereiken gelden de volgende uitgangspunten: adequate informatievoorziening aan de consument, geen toegang tot speelcasino's voor minderjarigen, het waarborgen van een eerlijk spelverloop, bescherming van consumentengegevens en zorgvuldig en evenwichtig vormgegeven wervings- en reclameactiviteiten.
Paragraaf 5.2 werkt deze uitgangspunten nader uit in de vorm van concrete maatregelen.

2.4 Tegengaan van fraude en criminaliteit

De derde doelstelling van het kansspelbeleid is het tegengaan van fraude en criminaliteit. In speelcasino's gaan dikwijls grote bedragen om. Zonder gericht beleid om fraude en criminaliteit tegen te gaan, zouden speelcasino's dan ook een podium kunnen bieden voor frauduleuze praktijken, zoals het witwassen van gelden.
De regering acht het van groot belang om fraude en witwaspraktijken te voorkomen. Een belangrijk instrument bij de bestrijding van witwassen is de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), die geldt voor instellingen die toegang tot de financiële markten faciliteren. Deze wet blijft onverkort van toepassing op speelcasino's. Op grond van deze wet moeten deze instellingen in bepaalde gevallen

cliëntenonderzoek verrichten en ongebruikelijke transacties melden bij de Financiële inlichtingen eenheid (FIU).
Elke bezoeker wordt bij de toegang tot het speelcasino geïdentificeerd en geregistreerd en tijdens het beoefenen van het kansspel bestaat fysiek contact tussen de speler en (het personeel van) de vergunninghouder. Het is echter ondoenlijk om bij elk afzonderlijk spel de spelers en de speelwinst te registreren. Om te voorkomen dat – bij aankomst in het casino – met zwart geld gekochte fiches na verloop van tijd als «speelwinst» zou kunnen worden «gewit», wordt de kwalificatie «speelwinst» door Holland Casino alleen gegeven wanneer aannemelijk is (bijvoorbeeld door middel van camerabeelden of uit eigen waarneming) dat de speler het gewonnen bedrag door middel van het spel heeft behaald. Dit bestaande beleid zal maatgevend zijn voor het in lagere regelgeving uit te werken beleid om fraude en witwaspraktijken te voorkomen.
Frauduleus handelen zou zich tevens kunnen voordoen in de vorm van een oneerlijk samenspel tussen een bezoeker en een werknemer van het casino – bijvoorbeeld een croupier – met de bedoeling -om de speelwinst onderling te verdelen. Om dergelijke praktijken zoveel mogelijk te voorkomen, zullen hoge eisen worden gesteld aan de betrouwbaarheid van werknemers van het speelcasino op sleutelposities. Vaak kunnen dergelijke handelingen, bijvoorbeeld nadat signalen zijn ontvangen dat een dergelijk samenspel heeft plaatsgevonden, achteraf aan de hand van camerabeelden worden gereconstrueerd. Ten behoeve van het interne toezicht schrijft dit wetsvoorstel dan ook voor dat vergunninghouders camera's inzetten ten behoeve van het interne toezicht binnen het speelcasino.

2.5 Beleidsvisie kansspelen

Bij brief van 19 maart 2011[7] heeft de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie zijn visie op het Nederlandse kansspelbeleid gegeven. Volgens de beleidsvisie blijven de drie (in paragrafen 2.1 t/m 2.4) besproken beleidsdoelstellingen, die al decennia lang de centrale pijlers van het kansspelbeleid vormen, onverkort van kracht. Nieuw is echter de manier waarop de regering deze doelstellingen zo optimaal mogelijk wil verwezenlijken. Naar het oordeel van de regering kan een passend en attractief aanbod van kansspelen worden gecreëerd door niet meer de beperking van het aanbod door middel van monopolies centraal te stellen op afzonderlijke deelmarkten, maar door de markt te reguleren door strenge regels te stellen aan het aanbod en hierop strak toezicht te houden. Daar waar vraag naar kansspelen bestaat, moet passend aanbod worden gereguleerd en niet worden verboden. Op die manier zal de bestaande consumentenvraag naar kansspelen zo veel mogelijk naar het legale, verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod worden geleid (de zogenaamde «kanalisatie»). Daarbij geldt als uitgangspunt dat het aanbieden van kansspelen geen taak van de overheid is. Wel neemt de overheid ten volle de verantwoordelijkheid voor het bieden van een reguleringskader dat rekening houdt met de specifieke risico's van kansspelen, in het bijzonder voor groepen die extra kwetsbaar zijn voor deze risico's, zoals jongeren. In 2012 is hiermee al een aanvang genomen door in de Wok expliciete criteria op te nemen voor het reclame- en wervingsbeleid van aanbieders.
De overheid is voorts verantwoordelijk voor het bestrijden van illegaal kansspelaanbod en voor het houden van toezicht op de aanbieders van kansspelen. Daartoe is een onafhankelijke toezichthouder met handhavingsbevoegdheden ingesteld: de kansspelautoriteit.
Naast de verantwoordelijkheid van de overheid geldt dat van de speler en de aanbieder mag worden verwacht dat zij (voor zover mogelijk) hun

[7] Kamerstukken II 2010/11, 24 557, nr. 124.

eigen verantwoordelijkheid nemen. Zij moeten zich ervan bewust zijn dat kansspelen bijzondere risico's met zich brengen.
De beschreven beleidsvisie raakt alle deelmarkten van de kansspelmarkt; van sportweddenschappen en kansspelen op afstand tot speelautomaten en speelcasino's, maar ook loterijen, die over een bijzondere positie in de maatschappij beschikken. Bij brief van 11 juli 2014 is de Kamer ingelicht over de voornemens met betrekking tot het loterijstelsel.[8] In die brief heeft het kabinet aangekondigd met een nadere visie op het loterijstelsel te komen en, vooruitlopend daarop, meer ruimte te willen geven aan nieuwe initiatieven voor landelijke goede doelenloterijen.

Bij de algehele modernisering van het kansspelbeleid wenst de regering geen overhaaste stappen te nemen, maar kiest zij voor een gefaseerde aanpak. Daarmee kan op basis van tussentijdse evaluaties zo nodig bijsturing in de uitwerking plaatsvinden. Na de instelling van de kansspelautoriteit en de indiening van het wetsvoorstel kansspelen op afstand (Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nrs 1–3), vormt dit wetsvoorstel onderdeel van het proces van modernisering. Bij brief van 11 juli 2014 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, mede namens zijn ambtgenoot van Financiën, de Tweede Kamer geïnformeerd over de voorgenomen herinrichting van het speelcasinoregime.[9] De in die brief aangekondigde wijzigingen zijn uitgewerkt in dit wetsvoorstel.

2.6 Samenhang van het kansspelbeleid

Binnen het huidige wettelijke bestel zijn de verschillende kansspelcategorieën (of: deelmarkten) door allerlei – deels historisch verklaarbare – omstandigheden soms op een geheel verschillende wijze gereguleerd. Zo bevat de huidige Wok een verbod voor kansspelen op afstand en zijn er éénvergunningstelsels (ofwel monopolies) voor de staatsloterij, de instantloterij (krasloten), sportprijsvragen, het lottospel, de totalisator en casinospelen. Voorts bevat de Wok een open vergunningstelsel voor goede doelen loterijen, zij het dat dit stelsel als gevolg van een beleidsmatige beperking nog beperkt open is. Tevens is er een open vergunningstelsel voor opstellocaties voor kansspelautomaten in de horeca en in speelautomatenhallen.

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven wordt het kansspelbeleid in verschillende stappen gemoderniseerd, waarbij achtereenvolgens de regulering van kansspelen op afstand, de modernisering van het speelcasinoregime en de herijking van het loterijstelsel (en aanverwante kansspelen, waaronder weddenschappen) ter hand worden genomen. Van belang hierbij is dat niet alleen het beleid op de afzonderlijke deelmarkten samenhangend is, maar ook dat er tussen de verschillende deelmarkten een samenhangend beleid wordt gevoerd («horizontale consistentie»). Zo kan een vergunningstelsel dat – zonder beleidsmatige rechtvaardiging – kansspelvormen met een relatief laag verslavingsrisico, zoals bijvoorbeeld loterijen, strikter reguleert dan kansspelvormen met een hoger verslavingsrisico, zoals de casinospelen, onder bepaalde omstandigheden als onvoldoende consistent worden beoordeeld.

Bij de uitwerking van de moderniseringsplannen is het streven erop gericht de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het kansspelbeleid te vergroten. Dat betekent dat kansspelvormen die vanuit de beleidsdoelstellingen – bijvoorbeeld het voorkomen van kansspelverslaving – bezien meer risicovol zijn dan andere kansspelvormen, in beginsel ook strikter worden gereguleerd.

---

[8] Kamerstukken II 2013/14, 24 557, nr. 134.
[9] Kamerstukken II 2013/14, 24 557, nr. 135.

In dat verband zij vermeld dat uit onderzoek blijkt dat het risico op kansspelverslaving voor casinospeelautomaten hoger is dan voor de overige speelautomaten.[10] Daarnaast wordt in speelcasino's c.q. op speelcasinoautomaten doorgaans om hogere bedragen gespeeld dan bij speelautomaten in de horeca of in speelhallen. De behoedzame aanpak om bij de meer risicovolle casinospelen vooralsnog van een kwantitatieve beperking en regionale spreiding van de vergunningen uit te gaan, past dan ook binnen het streven om de horizontale consistentie binnen het kansspelbeleid te vergroten.

Bij de verdere uitwerking van het kansspelbeleid zal de regering zich ook rekenschap geven van mogelijke (verschuivings)effecten die zich tussen de verschillende deelmarkten kunnen voordoen. Met betrekking tot het mogelijke effect van de regulering van kansspelen op afstand op de vraag naar (landbased) casinospelen, wordt opgemerkt dat met die regulering uitdrukkelijk wordt beoogd het bestaande aanbod van kansspelen op afstand (inclusief de «online» casinospelen) te legaliseren. Het aanbod is er derhalve nu al; groei van het aanbod van kansspelen op afstand, ten koste van het huidige aanbod van casinospelen, wordt niet verwacht (Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 12, blz. 1–12). Wel vindt al enige tijd autonome groei plaats van het aanbod van – nu nog – ongereguleerde kansspelen op afstand. Deze groei zal zich naar verwachting nog enkele jaren voortzetten, waarbij niet kan worden gegarandeerd dat deze groei niet ten koste gaat van de vraag naar het huidige landbased kansspelaanbod. Onderzoek dat in opdracht van het WODC is verricht toont aan dat substitutie tussen het landbased en online aanbod niet kan worden aangetoond, maar dat dit effect niet kan worden uitgesloten[11]. Nog onvoorspelbaar is de invloed van technologische ontwikkelingen, waarbij het verschil tussen de «ambiance» tussen landbased tafelspelen en online beoefende kansspelen kleiner wordt.

3. De noodzaak van modernisering van het speelcasinoregime

3.1 Het speelcasinoregime in Nederland tot op heden

Tot de jaren zeventig was het in Nederland verboden om casinospelen aan het publiek aan te bieden. Dat verbod leidde ertoe dat Nederlanders de grens overstaken om speelcasino's in buurlanden te bezoeken. Begin jaren zeventig kwam de wetgever tot het inzicht dat het verbod op casinospelen weinig effectief was en werd het algemene verbod op het aanbieden van casinospelen opgeheven. De wetgever overwoog: «als blijkt dat zovelen in eigen land niet de bevrediging voor hun speelbehoefte kunnen vinden, die zij zoeken en er daarom toe overgaan die bevrediging in andere landen te vinden – waarbij uiteraard van enigerlei reglementering, waarop de Nederlandse wetgever invloed heeft gehad, geen sprake is – is het de taak van de wetgever aan de op dit gebied blijkbaar levende wensen tegemoet te komen».[12] In 1974 werd dan ook in de Wok de mogelijkheid gecreëerd voor het afgeven van een exclusieve vergunning voor het organiseren van casinospelen. Holland Casino werd opgericht om de casinospelen exclusief en van overheidswege aan te bieden. In 1976 opende Holland Casino de eerste vestiging in Zandvoort en het aantal vestigingen liep in de twee daaropvolgende decennia op tot veertien:

- 1976: Zandvoort,

---

[10] Intraval, Kansen met Beleid, Beleidsreconstructie en evaluatiekader modernisering kansspelbeleid,2015, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 24 557, nr. 137.

[11] Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv (APE), Substitutie tussen online en offline kansspelen, januari 2012.

[12] Kamerstukken II 1971/72, 11 549, nr. 3 (MvT).

- 1977: Valkenburg a/d Geul,
- 1979: Scheveningen,
- 1985: Rotterdam,
- 1986: Amsterdam,
- 1987: Breda,
- 1988: Groningen,
- 1989: Nijmegen,
- 1993: Eindhoven,
- 1995: Schiphol Airport,
- 2000: Utrecht,
- 2002: Enschede,
- 2006: Venlo en Leeuwarden.

Het regelgevend kader waarbinnen Holland Casino zijn activiteiten thans ontplooit, wordt allereerst bepaald in algemeen verbindende voorschriften die zijn neergelegd in wet- en regelgeving. Zo schrijft de Wok voor dat personen die de leeftijd van achttien jaren nog niet hebben bereikt niet tot een speelcasino mogen worden toegelaten en geven de Wok en het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen regels over wervings- en reclameactiviteiten van houders van een vergunning op grond van de Wok.

Daarnaast zijn aan de vergunning van Holland Casino (Beschikking casinospelen 1996) voorschriften verbonden waaraan Holland Casino bij het exploiteren van de speelcasino's moet voldoen. Die voorschriften hebben onder meer betrekking op het toegestane spelaanbod, op het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Doordat het een exclusieve vergunning betreft, en er dus geen andere houders van een vergunning op grond van artikel 27h Wok zijn, kunnen vele bepalingen in de Beschikking casinospelen 1996 *de facto* worden aangemerkt als algemeen verbindende voorschriften. Voor het regelgevend kader met betrekking tot speelcasino's kan dus niet worden volstaan met het raadplegen van wet- en regelgeving, maar zijn ook de Beschikking casinospelen 1996 en de onderliggende reglementen[13] relevant.

3.2 Aanbieden van kansspelen geen overheidstaak

Al decennialang gelden de in paragraaf 2 besproken beleidsdoelstellingen als centrale doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid. Deze beleidsdoelstellingen blijven ook in het voorgestelde speelcasinoregime onverminderd gehandhaafd. Naar de overtuiging van de regering verdient het echter de voorkeur om het speelcasinoregime anders in te richten.
De regering ziet het aanbieden van kansspelen niet als een kerntaak van de overheid en is ervan overtuigd dat de doelstellingen van het kansspelbeleid evengoed kunnen worden gerealiseerd in een strikt gereguleerd regime waarin enkele – private – casinoaanbieders naast elkaar opereren. Het toelaten van nieuwe aanbieders maakt bovendien een beter op de wensen van de consumenten afgesteld kansspelaanbod mogelijk, waardoor de bestaande vraag naar casinospelen optimaal kan worden gekanaliseerd naar het legale, verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod.
Dit wetsvoorstel strekt ertoe het huidige overheidsmonopolie op de speelcasinomarkt op te heffen en de privatisering van de staatsdeelneming Holland Casino mogelijk te maken. De verkoop van Holland Casino betekent echter niet dat de overheid haar handen van de casinomarkt af trekt. Integendeel, de opheffing van het casinomonopolie en de privatisering van Holland Casino gaan gepaard met strikte overheidsregu-

[13] Het Huisreglement van de Speelcasino's en het Spelreglement 2000.

lering. Alle geïnteresseerde partijen zullen moeten voldoen aan strenge voorwaarden om in aanmerking te komen voor een vergunning en zij worden bij de exploitatie van hun vergunning onderworpen aan strikt toezicht door de kansspelautoriteit.

3.3 Publiek monopolie in Europa geen regel maar uitzondering

In opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Ministerie van Financiën heeft SEO Economisch Onderzoek in 2012 een studie verricht naar de landgebonden kansspelmarkt (speelcasino's en speelautomaten).[14] Onderdeel van het onderzoek was een vergelijking van het Nederlandse speelcasinoregime met de speelcasinoregimes in vijf andere Europese landen: België, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Duitsland. De vergelijking laat zien dat een publiek monopolie op de casinomarkt, zoals thans het geval is in Nederland, internationaal geen regel maar uitzondering is: Nederland is het enige land met een nationaal publiek monopolie op de casinomarkt. Waar Oostenrijk met Casinos Austria een private monopolist heeft[15], kennen België, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken meerdere private casinoaanbieders. In Duitsland verschilt het van deelstaat tot deelstaat; in tien deelstaten is er sprake van een regionaal publiek monopolie en in de overige zes deelstaten zijn er meerdere private aanbieders op de casinomarkt.[16]

4. Het nieuwe speelcasinoregime

4.1 Activiteiten in speelcasino's

Algemeen

In het voorgestelde speelcasinoregime wordt onder een speelcasino verstaan: een voor het publiek opengestelde of bedrijfsmatig gedreven vaste inrichting, waar gelegenheid wordt gegeven tot deelname aan gemeenschappelijk beoefende kansspelen, en waar speelautomaten kunnen worden opgesteld en geëxploiteerd. In de regel wordt in speelcasino's gelegenheid gegeven tot deelname aan tafelspelen (zoals roulette, poker en black jack) en aan speelautomaten (kansspelautomaten en behendigheidsautomaten). Speelcasino's moeten echter worden onderscheiden van amusementscentra of speelautomatenhallen, waar uitsluitend speelautomaten staan opgesteld en waarvoor vergunning op gemeentelijk niveau wordt verleend.
Een goede bedrijfsuitoefening op het gebied van speelcasino's brengt voor vergunninghouders ook de noodzaak met zich mee om bepaalde (vergunningplichtige) activiteiten te verrichten die onder de reikwijdte van de Wet op het financieel toezicht (Wft) vallen. Ook kan het voor vergunninghouders wenselijk zijn binnen of rondom het speelcasino «andere» activiteiten, zoals horeca-activiteiten en entertainment, aan te bieden.

Tafelspelen

Tafelspelen vormen een wezenlijk bestanddeel van het kansspelaanbod in speelcasino's. Bij lagere regelgeving worden regels gesteld over de (soorten) tafelspelen die in de speelcasino's mogen worden aangeboden.

---

[14] SEO Economisch Onderzoek. Speelruimte, Naar een nieuwe marktordening van de *land-based* kansspelmarkt, 2012.
[15] Het monopolie, dat feitelijk nog wel bestaat, is niet meer wettelijk verankerd. Sinds een wijziging van de Oostenrijkse kansspelwetgeving in 2010 kunnen ook andere partijen meedingen om een casinovergunning (zie artikel 21 Glücksspielgesetz).
[16] SEO Economisch Onderzoek. Speelruimte, Naar een nieuwe marktordening van de land-based kansspelmarkt, 2012. p. 22.

Uitgangspunt daarbij is dat vergunninghouders, binnen bepaalde bandbreedtes, in staat moeten worden gesteld een innovatief kansspelaanbod te verzorgen, waarbij een zekere ruimte bestaat voor (regelmatige) vernieuwing van dit aanbod.
De mogelijkheid om tafelspelen aan te bieden is een wezenskenmerk van een speelcasino. Een speelcasino dat geen tafelspelen aanbiedt, kan dan ook niet worden aangemerkt als een speelcasino, maar lijkt daarentegen veel meer op een speelautomatenhal. Omdat de vraag naar tafelspelen moet kunnen worden toegeleid naar legaal aanbod (de kanalisatiegedachte), zijn vergunninghouders verplicht om tafelspelen in hun speelcasino aan te bieden. In lagere regelgeving zal een minimumaanbod van dit type kansspelen worden vastgesteld.

Speelautomaten

Een (inter)nationale trend binnen het casinowezen is dat per casinovestiging het aantal opgestelde speelautomaten ten opzichte van het aantal speeltafels toeneemt.
Op grond van de huidige Speelautomatentitel in de Wok, moet, naast de vergunning tot het exploiteren van een speelcasino, voor het aanwezig hebben en het exploiteren van een of meer speelautomaten in een speelcasino een aparte vergunning worden aangevraagd. De verplichting om twee aparte vergunningen aan te vragen voor deze activiteiten vervalt in dit wetsvoorstel. Concreet betekent dit dat de houder van een vergunning tot het exploiteren van een speelcasino van rechtswege ook houder zal zijn van een vergunning tot het aanwezig hebben en exploiteren van speelautomaten binnen zijn speelcasino.
Het wettelijke regime met betrekking tot de toelating van een model speelautomaat (bestemd voor opstelling in speelcasino's) blijft in het nieuwe speelcasinoregime onverkort van kracht. Dat betekent dat in speelcasino's uitsluitend speelautomaten mogen worden opgesteld die overeenstemmen met een door de raad van bestuur van de kansspelautoriteit toegelaten model. In lagere regelgeving worden regels gesteld met betrekking tot de modeltoelating. Het betreft hier onder andere regels over inzet- en verlieslimieten en regels die een eerlijk en betrouwbaar spelverloop, het toevals- of behendigheidskarakter van het spel en het spelverloop waarborgen en regels die fraude en misbruik beogen te voorkomen. Een aantal van dit soort regels is nu (nog) vervat in de Beschikking casinospelen 1996. In het nieuwe speelcasinoregime, waarin meerdere vergunninghouders naast elkaar zullen opereren, worden dergelijke voorschriften bij algemeen verbindende voorschriften – algemene maatregel van bestuur dan wel ministeriële regeling – gesteld.

Activiteiten die onder de reikwijdte van de Wet financieel toezicht (Wft) vallen

Bij de uitoefening van het casinobedrijf kan het voor de vergunninghouder noodzakelijk zijn om ter ondersteuning van de kansspelactiviteiten bepaalde financiële handelingen te verrichten, zoals de uitvoering van wisseltransacties, die onder de reikwijdte van de Wft vallen. Mocht een exploitant dergelijke activiteiten willen verrichten, dan dient hij een vergunning bij de Nederlandsche Bank (DNB) aan te vragen om het bedrijf van wisselinstelling te mogen uitoefenen.
Zowel de kansspelautoriteit als DNB voeren bij de behandeling van de aanvraag van respectievelijk een vergunning voor een speelcasino en een vergunning voor een wisselinstelling o.a. een betrouwbaarheids- en geschiktheidstoets uit. Om administratieve lasten zoveel mogelijk te voorkomen zal ernaar worden gestreefd beide vergunningsprocedures zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.

Het kan voor vergunninghouders in het kader van de bedrijfsvoering voorts wenselijk zijn gelden in depot te houden. De Wft bevat een verbod op het aanhouden van opvorderbare gelden. Vergunninghouders kunnen echter bij DNB een ontheffing vragen om toch opvorderbare gelden in depot te mogen houden.

Nevenactiviteiten

In het voorgestelde speelcasinoregime zal vergunninghouders – meer dan thans voor Holland Casino het geval is – ruimte worden geboden voor het ontplooien van «andere» activiteiten dan de hoofdactiviteit, zijnde gelegenheid geven tot deelname aan gezamenlijk beoefende kansspelen en speelautomaten. Uitgangspunt is dat vergunninghouders naast casinospelen ook andersoortige bedrijfsactiviteiten kunnen ontplooien, zolang die activiteiten niet van dien aard zijn dat zij een goede en betrouwbare exploitatie van casinospelen onmogelijk maken. Niet is immers in te zien waarom private vergunninghouders, in tegenstelling tot het huidige Holland Casino, de mogelijkheid zou worden ontzegd om buiten de toegangspoort van het casino bijvoorbeeld een hotel, een conferentieoord of nachtclub te exploiteren (mits zij daartoe uiteraard over alle relevante vergunningen beschikken).
Binnen de casinovestigingen zelf – dat wil zeggen: achter de toegangspoort – zullen, net als nu voor Holland Casino het geval is, wel beperkingen gelden. Daar mogen alleen ondersteunende activiteiten, zoals horecafaciliteiten en – op beperkte schaal – entertainment, plaatsvinden en vindt controle op de toelating van personen plaats (leeftijdcontrole en controle op eventuele uitsluiting vanwege onmatige deelname aan casinospelen en voorkomen van kansspelverslaving). Een meer grootschalig dienstenaanbod zou tot gevolg kunnen hebben dat consumenten, die anders niet aan kansspelen zouden deelnemen, door grootschalig entertainment naar een speelcasino worden gelokt en zo tot deelname aan kansspelen worden aangezet. Bovendien zou een grootschalig dienstenaanbod achter de toegangspoort de uitvoering van adequaat verslavingspreventiebeleid belemmeren. Indien het – achter de toegangspoort – aanbieden van kansspelen niet langer de «core business» zou zijn van de vergunninghouder, zouden de toegangsgegevens niet langer bruikbaar zijn voor de analyse van het speelgedrag van bezoekers van speelcasino's. Het zou immers niet duidelijk zijn of consumenten het speelcasino betreden voor het beoefenen van kansspelen of voor het bezoeken van, bijvoorbeeld, een concert.

4.2 Van exclusief recht naar gesloten meervergunningenstelsel

Op grond van het huidige artikel 27h, eerste lid, Wok, en de op basis daarvan verleende Beschikking casinospelen 1996, komt Holland Casino voor onbepaalde tijd het exclusieve recht toe om veertien speelcasino's te exploiteren. Dit wetsvoorstel strekt ertoe een einde te maken aan het exclusieve recht om een speelcasino te exploiteren. In een meervergunningenstelsel kunnen aldus meerdere geïnteresseerde partijen een speelcasinovergunning verkrijgen.
De regering staat een behoedzame aanpak voor bij de modernisering van de speelcasinomarkt. Zo acht zij de tijd wel rijp voor nieuwkomers op de casinomarkt, maar niet voor volledige opening van de casinomarkt door het beschikbaar stellen van een onbeperkt aantal vergunningen voor het exploiteren van speelcasino's. Op voorhand kan immers niet exact worden ingeschat welke effecten de introductie van een open vergunningenstelsel heeft op de realisatie van de doelstellingen van het kansspelbeleid. Het aantal (vergunningen voor) speelcasino's zal derhalve, net als in de huidige situatie, beperkt blijven.

Voorgesteld wordt het maximumaantal te verlenen vergunningen, en daarmee het totaal aantal speelcasino's, vast te stellen op zestien. Deze beperkte uitbreiding (ten opzichte van de huidige veertien speelcasino's) houdt het aanbod beheersbaar maar biedt tegelijkertijd, mede doordat Holland Casino van veertien naar tien vergunde speelcasinovestigingen gaat, ruimte voor nieuwkomers. Door de toetreding van nieuwkomers kan de bestaande vraag naar casinospelen door meerdere partijen op passende en attractieve wijze worden beantwoord. Passend en attractief legaal aanbod houdt consumenten weg van illegaal en ongecontroleerd aanbod en is derhalve noodzakelijk voor de gewenste kanalisatie van de vraag naar kansspelen naar legaal aanbod.

4.3 Geografische spreiding

Naast de beperking van het aantal beschikbare vergunningen komt de behoedzame aanpak van de regering bij de modernisering van de speelcasinomarkt tot uitdrukking in het voorstel om een zekere geografische spreiding van het aanbod van speelcasino's in Nederland te bewerkstelligen.
Voorkomen moet worden dat al het casinoaanbod zich in één deel van het land concentreert en er elders nauwelijks casinoaanbod is. Een hoge concentratie van casino's in een specifiek deel van het land verhoudt zich immers slecht met de behoedzame aanpak die de regering voorstaat bij de modernisering van het speelcasinoregime. Bovendien verhoudt het ontbreken van legaal casinoaanbod in andere delen van het land zich slecht tot de kanalisatiegedachte. In die andere delen zou illegaal casinoaanbod, bij afwezigheid van een legaal alternatief, immers de kop op kunnen steken.
In de huidige situatie is een feitelijke geografische spreiding van speelcasino's gerealiseerd doordat de Beschikking casinospelen 1996 voorschrijft in welke gemeenten, verspreid over het land, een speelcasino kan worden gevestigd. In een stelsel waarin meer casinoaanbieders naast elkaar opereren, ligt het voor de hand een flexibeler spreidingsbeleid te hanteren, waarbij vergunninghouders binnen een vooraf bepaalde regio een vestigingslocatie kunnen zoeken. Dit beperkt vergunninghouders niet nodeloos in hun vestigingsvrijheid en het stelt hen, met het oog op de kanalisatiedoelstelling, beter in staat in te spelen op de kennelijke vraag naar casinospelen. Bovendien wordt de situatie voorkomen waarbij een vergunninghouder op nationaal niveau een vergunning voor een bepaalde gemeente weet te bemachtigen, maar hij op lokaal niveau in die gemeente niet de vereiste toestemming krijgt voor het vestigen van een speelcasino. Een flexibeler spreidingsbeleid biedt die vergunninghouder immers de ruimte om binnen de vooraf bepaalde regio een andere gemeente te zoeken om zijn speelcasino te vestigen. De regio's moeten enerzijds groot genoeg zijn om vergunninghouders die ruimte in voldoende mate te bieden, maar ze mogen anderzijds niet dusdanig groot zijn dat er toch grote concentraties van casino's kunnen ontstaan binnen een specifieke regio.
Voorgesteld wordt Nederland onder te verdelen in vijf regio's:
- Regio Noord (provincies Friesland, Groningen en Drenthe)
- Regio Noord-West (provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht)
- Regio Zuid-West (provincies Zuid-Holland en Zeeland)
- Regio Oost (provincies Overijssel en Gelderland)
- Regio Zuid-Oost (provincies Noord-Brabant en Limburg)

Het aantal vergunningen per regio wordt bepaald op basis van een aantal factoren, waaronder de bevolkingsomvang en verwachte bevolkingsgroei, de bevolkingsdichtheid en de (consumenten)vraag naar casinospelen. Gelet op deze factoren is de volgende verdeling het uitgangspunt:

- Regio Noord : 2 vergunningen
- Regio Noord-West : 4 vergunningen
- Regio Zuid-West : 3 vergunningen
- Regio Oost : 3 vergunningen
- Regio Zuid-Oost : 4 vergunningen

De vergunning verschaft de vergunninghouder het recht om, binnen de betreffende regio, in een gemeente van zijn keuze een speelcasino te vestigen, mits ook de betreffende gemeente daarmee instemt. Het is de verantwoordelijkheid en het normaal bedrijfsrisico van de vergunninghouder om toestemming van de gewenste gemeente te verkrijgen. Verder geldt dat het spreidingsbeleid erop zal zijn gericht om concurrentie in elke regio mogelijk te maken, zonder beleidsmatig onwenselijke concentratie van vergunningen met teveel concurrentie of juist het tegendeel: te weinig dekking in een regio waardoor de kanalisatiedoelstelling van het kansspelbeleid in het geding komt.
Het is echter niet mogelijk dit onder alle omstandigheden te realiseren. Het is immers mogelijk dat slechts één aanbieder geïnteresseerd is in het exploiteren van een of meerdere speelcasino's in een regio. Indien er kennelijk van andere aanbieders geen interesse is om in die regio actief te zijn, beschouwt de regering het niet als haar taak om toch concurrentie in die regio te forceren.

Daarnaast is van belang dat het spreidingsbeleid er rekening mee houdt dat de privatisering van Holland Casino succesvol kan worden uitgevoerd; zie ook de brief over de privatisering van Holland Casino die de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, tegelijkertijd met de indiening van dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer zendt. Uiteindelijk krijgt de geografische spreiding zijn beslag in een algemene maatregel van bestuur die als reguleringsinstrument enige flexibiliteit biedt.

4.4 Privatisering en Beschikking casinospelen 1996

Om concurrentie op een casinomarkt met maximaal zestien vestigingen mogelijk te maken, zal de marktpositie van het te privatiseren Holland Casino worden beperkt. Een te dominante marktpositie van een geprivatiseerd Holland Casino, met veertien van de zestien vergunningen, komt de mededinging op de casinomarkt niet ten goede en is daarom onwenselijk. Onder het nieuwe wettelijke regime worden aan de koper van Holland Casino daarom vergunningen verleend tot het exploiteren van tien speelcasino's. Naast de vier vergunningen die Holland Casino verliest, worden twee nieuwe vergunningen verleend. In totaal zullen derhalve zes vergunningen beschikbaar zijn voor nieuwkomers op de casinomarkt. Holland Casino zal naar verwachting in vier van de vijf regio's één casinovestiging moeten prijsgeven, zodat in elk van de regio's toetreding van een nieuwe aanbieder van speelcasino's en daarmee concurrentie tussen aanbieders mogelijk wordt.
Onverwijld na de privatisering van Holland Casino verleent de raad van bestuur van de kansspelautoriteit – nadat hij eerder heeft vastgesteld dat die partij voldoet aan alle vergunningsvoorwaarden – aan de koper van het geprivatiseerde Holland Casino vergunning tot het organiseren van tien speelcasino's. De Beschikking casinospelen 1996 komt daarmee te vervallen. Dit is uitgewerkt in het overgangsrecht bij dit wetsvoorstel.
Om te voorkomen dat de geprivatiseerde markt feitelijk overheerst zal worden door één partij, schrijft het overgangsrecht voor dat de koper van de tien onderdelen van Holland Casino niet in aanmerking komt voor één van de zes overige vergunningen. Het bovenstaande laat onverlet dat de raad van bestuur van de kansspelautoriteit ook aan de koper of kopers van

de overige vier geprivatiseerde onderdelen van Holland Casino een vergunning zal verlenen. Dit staat echter los van het van rechtswege vervallen van de Beschikking casinospelen 1996 en is derhalve niet apart geregeld in het overgangsrecht.

De parlementaire onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten van de Eerste Kamer heeft op 30 oktober 2012 haar rapport «Verbinding verbroken» gepresenteerd. In de reactie op dit rapport heeft het kabinet toegezegd het ontwikkelde besliskader te gebruiken om het parlement tijdig en adequaat te informeren over toekomstige besluiten over privatiseringen en verzelfstandigingen waarmee een publiek belang is gemoeid.[17]
De privatisering van Holland Casino zal worden voorbereid door de Staatssecretaris van Financiën, die daarbij conform het genoemde besliskader zal handelen. Het besliskader bestaat uit vijf stappen die doorlopen moeten worden bij een voorgenomen privatisering:
1. Het voornemen,
2. Het ontwerp,
3. Het besluit,
4. De uitvoering,
5. De opvolging.

De aankondiging van de verkoop van Holland Casino in het regeerakkoord was de eerste stap. De tweede stap is gezet met de verzending van de Beleidsvisie herinrichting speelcasinoregime, bij brief van 11 juli 2014, aan de voorzitter van de Tweede Kamer.[18] Tegelijkertijd met indiening van dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer, wordt een gedeeltelijke invulling gegeven aan de derde stap van het besliskader met een brief van de Staatssecretaris van Financiën en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer waarin wordt ingegaan op de hoofdlijnen van de privatisering van Holland Casino. -Vervolgens zal een nadere brief aan de Tweede Kamer worden gezonden over de mate waarin aan de verkoopvoorwaarden is voldaan en de verdere invulling van het verkoopproces. Na de behandeling van de beide brieven in de Tweede Kamer en de instemming van de Eerste Kamer met het wetsvoorstel, volgt stap vier van het besliskader, de uitvoering van de privatisering. De vijfde stap, de opvolging, betreft een evaluatie in het kader waarvan wordt beoordeeld of de met de privatisering gestelde doelen zijn gehaald.

4.5 Vergunningverlening

Transparante en non-discriminatoire wijze van vergunningverlening

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid tot verlening van zestien vergunningen tot het exploiteren van een speelcasino. De raad van bestuur van de kansspelautoriteit is wettelijk belast met de vergunningverlening. De vergunningen zullen op een transparante en non-discriminatoire wijze worden verleend.

Gangbare wijze van vergunningverlening

In een vergunningenstelsel met een vooraf vastgesteld aantal vergunningen bestaat de mogelijkheid dat er meer aanvragers dan beschikbare vergunningen zijn. Het wetsvoorstel voorziet daarom in een verdeelinstrument om «schaarse» vergunningen op een transparante en non-discriminatoire manier te verlenen. Als «gangbare» wijze van vergunningverlening is in het wetsvoorstel gekozen voor de methode van

[17] Kamerstukken I 2012/13, C, letter I.
[18] Kamerstukken II 2013/14, 24 557, nr. 135.

een veiling. Bij een veiling geldt dat aan de partij die het hoogste bod uitbrengt de vergunning wordt verleend. Om zeker te stellen dat de vergunning – na het uitbrengen van het winnende bod – terecht komt bij een betrouwbare, transparante en ter zake deskundige partij, zullen door de raad van bestuur alleen aanvragers die aan vooraf gestelde voorwaarden voldoen tot de veiling worden toegelaten. Dit wetsvoorstel schrijft voor aan welke voorwaarden geïnteresseerde partijen dienen te voldoen om aan de veiling te kunnen deelnemen. Deze voorwaarden worden in lagere regelgeving nader uitgewerkt.

Vergunningverlening volgens het overgangsrecht

Het overgangsrecht voorziet erin dat in de eerste ronde van verlening van vergunningen, dat wil zeggen de eerste keer dat de zestien beschikbare vergunningen worden verleend, een andere wijze van vergunningverlening wordt toegepast. Dit is ingegeven door het feit dat in de eerste ronde van vergunningverlening niet alleen «kale» vergunningen worden verleend, maar de vergunningen worden (cq. kunnen worden) gekoppeld aan de privatisering van Holland Casino. Het kan dan ook noodzakelijk zijn om bij de verlening van de vergunningen meer aspecten dan slechts de hoogte van het bod mee te laten wegen. Ook een andere gunningsmethode dan de klassieke veiling zal echter op transparante en non-discriminatoire wijze moeten plaatsvinden.

4.6 Vergunningsvoorwaarden

De vergunning tot het organiseren van een speelcasino heeft een vooraf vastgestelde looptijd. De geldigheidsduur van de vergunning wordt in lagere regelgeving bepaald. Uitgangspunt zal zijn een geldigheidsduur van vijftien jaar. Enerzijds stelt dit de vergunninghouder, gelet op de voorwaarden waaraan kansspelaanbieders dienen te voldoen, in staat zijn investeringen terug te verdienen. Anderzijds voorkomt deze geldigheidsduur de situatie dat de speelcasinomarkt voor een te lange periode «op slot» gaat. Geïnteresseerde partijen wordt tegen het einde van de geldigheidsduur van de verleende vergunningen immers de mogelijkheid geboden om – binnen de dan geldende voorwaarden – een vergunning aan te vragen voor de daaropvolgende periode.
Tegen het eind van de looptijd van de vergunning kan de vergunninghouder in onzekerheid verkeren over de vraag of hij opnieuw een vergunning zal weten te verkrijgen voor de door hem geëxploiteerde speelcasinovestiging. Die onzekerheid zal invloed hebben op zijn bedrijfsvoering. Zo kan het zijn dat een vergunninghouder door de onzekerheid over hernieuwde verlening van die vergunning tegen het einde van de looptijd van zijn vergunning terughoudend zal zijn met het doen van investeringen. Vooropgesteld moet worden dat deze onzekerheid binnen een gesloten vergunningenstelsel nooit helemaal kan worden weggenomen. Wel kunnen maatregelen worden getroffen om onzekerheid zoveel mogelijk weg te nemen. Zo zal de kansspelautoriteit ruim voor afloop van de vergunningen beginnen met voorbereidingen voor de hernieuwde verlening van vergunningen. Op die manier weten bestaande vergunninghouders al in een vroegtijdig stadium waar zij aan toe zijn en kunnen eventuele nieuwe vergunninghouders voorbereidingen treffen om de bemachtigde vergunning te exploiteren.
Aan casinovergunningen wordt een ingebruiknameverplichting verbonden. Voorkomen moet worden dat in bepaalde regio's geen casinoaanbod bestaat, waardoor het risico bestaat dat consumenten zich tot illegaal kansspelaanbod wenden. Bovendien zou bij het ongebruikt laten van een vergunning niet de voor de kanalisatie gewenste concurrentie tussen aanbieders ontstaan. Een vergunninghouder die niet binnen een redelijke termijn een speelcasino operationeel heeft, verliest voor die

vestiging zijn vergunning. De kansspelautoriteit zal die vergunning vervolgens via een veiling opnieuw verlenen.
Het wordt vergunninghouders niet toegestaan om vergunningen over te dragen aan derde partijen. Verlening van vergunningen is voorbehouden aan de kansspelautoriteit, zodat effectieve voorafgaande controle op het voldoen aan de vergunningsvoorwaarden kan plaatsvinden en ook daarna zicht kan worden gehouden op de hoedanigheid van de houder van de vergunning. Over andere wijzen van overgang van vergunningen, bijvoorbeeld als gevolg van fusies van ondernemingen, worden in lagere regelgeving algemeen verbindende voorschriften opgesteld. Voor iedere toegestane overgang van vergunningen zal in ieder geval altijd voorafgaande instemming van de kansspelautoriteit noodzakelijk zijn, zodat te allen tijde wordt getoetst of met de overgang de doelstellingen van het kansspelbeleid gewaarborgd blijven.

4.7 Evaluatie van het nieuwe speelcasinoregime

Zoals paragraaf 2.5 vermeldt, kiest de regering ervoor om bij de algehele modernisering van het kansspelbeleid geen overhaaste stappen te nemen. Zij heeft een gefaseerde aanpak voor ogen waarbij op basis van tussentijdse evaluaties van de effecten zonodig bijsturing in de uitwerking kan plaatsvinden. In artikel II van het wetsvoorstel wordt met het oog daarop een verplichte evaluatie van het nieuwe speelcasinoregime voorgesteld. Op grond van artikel II zendt Onze Minister van Veiligheid en Justitie binnen zeven jaar na inwerkingtreding van deze wet, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Dit betekent dat halverwege de eerste vergunningperiode zal worden geëvalueerd of het nieuwe regime aan de doelen van de modernisering beantwoordt.
De hoofddoelstellingen van de modernisering van het speelcasinoregime zijn het nader borgen van de betrokken publieke belangen door beperking en regulering van het aanbod aan speelcasino's door middel van wet- en regelgeving, zodat private marktpartijen toegelaten kunnen worden tot de casinomarkt en het staatsaandeelhouderschap niet langer noodzakelijk is als aanvullende maatregel om de betrokken publieke belangen te borgen, waardoor het mogelijk wordt om Holland Casino te privatiseren (beëindiging staatsbelang).

Zoals paragraaf 4.4 vermeldt zal de privatisering van Holland Casino door de Staatssecretaris van Financiën worden geëvalueerd (als vijfde stap in het besliskader Privatisering en verzelfstandiging overheidsdiensten).

Bij de wetsevaluatie zal één van de vragen zijn of het in het wetsvoorstel gekozen marktordeningsmodel – dat in de plaats komt van het overheidsmonopolie – het meest optimale model is om de vraag naar casinospelen te kanaliseren en om de overige doelstellingen van het kansspelbeleid te verwezenlijken. Het onderzoek zal zich met name richten op de effecten van het -met dit wetsvoorstel- in zekere mate mogelijk maken van concurrentie tussen verschillende aanbieders, het verplichte spreidingsbeleid en de vergunningduur. Op basis hiervan zal de regering bezien welke conclusies hieraan verbonden moeten worden voor het marktmodel in de volgende vergunningperiode.

Uiteraard zullen bij het onderzoek in het kader van de evaluatie ook de Europeesrechtelijke vereisten in verband met de vrijheid van dienstverrichting en mogelijke ontwikkelingen daarbij worden betrokken. Indien uit die evaluatie blijkt dat de beperking van het aantal vergunningen niet langer noodzakelijk is voor het bereiken van de doelstellingen van het kansspelbeleid, valt de noodzakelijke rechtvaardiging voor de beperking van het Europeesrechtelijke uitgangspunt van vrijheid van dienstver-

richting weg (zie paragrafen 9.1 en 9.2) en zal de wetgever, na afloop van de eerste vergunningperiode, alsnog een open stelsel invoeren.

5. Maatregelen op grond van het wetsvoorstel

5.1 Voorkomen kansspelverslaving

Het wetsvoorstel voorziet in een aantal preventiemaatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving.

Beperking aantal vergunningen en spreidingsbeleid

Kansspelverslaving wordt allereerst tegengegaan door het aantal vergunningen voor speelcasino's te beperken tot zestien en daarbij een geografische spreiding van speelcasino's te bewerkstelligen. Door beide maatregelen wordt voorkomen dat in bepaalde gemeenten of regio's een (te) grote concentratie van speelcasino's zou ontstaan die een felle concurrentiestrijd met elkaar zouden aangaan teneinde de gunst van de spelers te verwerven. In zo'n situatie zou door wervende maatregelen niet alleen de klantenkring van de desbetreffende aanbieders, maar ook de kansspelverslaving zich sterk kunnen uitbreiden. Die situatie wordt met de voorgestelde beperking van het aantal vergunningen en het voorgestelde spreidingsbeleid vermeden.

Beperking spelaanbod in speelcasino's

Naast de beperking van het aantal speelcasino's, worden grenzen gesteld aan het spelaanbod binnen individuele casinovestigingen. Zo worden in lagere regelgeving maxima gesteld aan de aantallen speeltafels en speelautomaten die in een speelcasino kunnen worden opgesteld. Op die manier wordt voorkomen dat er in Nederland zeer grootschalige speelcasino's, zoals die wel in Las Vegas of op Macao kunnen worden aangetroffen, kunnen worden gevestigd. Ter indicatie van de maximumgrens die zal worden gesteld aan het spelaanbod kan worden opgemerkt dat eraan wordt gedacht om de grootste vestiging van Holland Casino als uitgangspunt te nemen.

Zorgplicht preventiebeleid

Binnen het nieuwe speelcasinoregime rust op alle houders van een vergunning tot het exploiteren van een speelcasino een wettelijke zorgplicht om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. Van vergunninghouders wordt verlangd dat zij een preventiebeleid voeren dat voorziet in het treffen van de volgende interventiemaatregelen:
- De vergunninghouder dient de speler voldoende te informeren over de potentiële risico's van casinospelen (informeren).
- De vergunninghouder dient risicovol spelgedrag zo snel mogelijk te signaleren (observeren).
- De vergunninghouder dient de speler tijdig en adequaat feedback te geven op zijn speelgedrag (confronteren).
- De vergunninghouder dient, indien daartoe aanleiding is, maatregelen te nemen het speelgedrag van de speler te matigen (interveniëren).
- De vergunninghouder dient de speler te wijzen op de mogelijkheden van hulpverlening (doorverwijzen).

Deze interventiemaatregelen kennen een toenemende mate van intensiteit naarmate het gedrag van de bezoeker van het speelcasino meer kenmerken van risicovol speelgedrag vertoont.

Informeren

De vergunninghouder moet de speler informatie verschaffen over de risico's van casinospelen en verantwoord speelgedrag. Uitgelezen moment hiervoor is bij de identificatiecontrole bij de toegang tot de casinovestiging, waar de informatie fysiek beschikbaar en zichtbaar moet zijn. Daarnaast kan de vergunninghouder dergelijke informatie via andere kanalen waar hij in contact treedt met de spelers beschikbaar stellen, bijvoorbeeld via zijn website.

Observeren

De vergunninghouder draagt tijdens het bezoek van de speler aan het speelcasino zorg voor het herkennen, signaleren, registreren en analyseren van (ontluikend) risicovol speelgedrag.
Casinomedewerkers moeten in staat zijn indicatoren van (ontluikend) risicovol speelgedrag te herkennen. Daarbij worden hoge eisen gesteld aan het vereiste kennisniveau van casinomedewerkers. Indicatoren van (ontluikend) risicovol speelgedrag zijn bijvoorbeeld een hoge of toenemende speelfrequentie, veranderende speeltijdstippen, onheus gedrag tegen andere spelers en medewerkers, hogere inzetten (vooral na verlies) of een lange of toenemende speelduur. Ook externe signalen van naasten, zoals gezinsleden van de speler, vormen een indicator van risicovol speelgedrag.
De signalen over het speelgedrag van spelers moeten worden geregistreerd. Daartoe onderhoudt de vergunninghouder een registratie- en identificatiesysteem. Om spelers op passende en effectieve wijze te beschermen tegen de risico's van kansspelverslaving is specifiek op de speler toegesneden informatie over zijn speelgedrag essentieel.

Confronteren

De vergunninghouder die op grond van zijn observaties risicovol speelgedrag bij de speler constateert, dient de speler tegen zichzelf te beschermen. In dergelijke gevallen dient de vergunninghouder contact te zoeken met de speler om hem te confronteren met zijn bevindingen. In dit contact is het belangrijk de speler persoonlijke feedback te bieden op basis van het geobserveerde en geregistreerde speelgedrag.
Door een speler in een vroeg stadium een spiegel voor te houden, kan hem inzicht worden verschaft in zijn speelgedrag. Zo kan de speler tijdig worden geconfronteerd met zijn speelgedrag en de mogelijke gevolgen daarvan. Dit kan voor de speler aanleiding zijn om zijn speelgedrag aan te passen en te verbeteren.

Interveniëren

De vergunninghouder moet bij gesprekken de speler voldoende handvatten geven om zijn speelgedrag onder controle te krijgen. Een divers pakket aan verdergaande maatregelen staat de vergunninghouder daarbij ter beschikking:
- entreebeperkingen: de vergunninghouder kan de speler ertoe bewegen op vrijwillige basis een entreebeperking bij alle casinovestigingen van de desbetreffende vergunninghouder te vragen. De beperking kan onder andere betrekking hebben op de bezoekfrequentie of de bezoekmomenten.
- entreeverbod: een verdergaande maatregel vormt het entreeverbod. In voorkomende gevallen kan de vergunninghouder de speler adviseren voor een bepaalde periode een entreeverbod te vragen bij alle casinovestigingen van de desbetreffende vergunninghouder.

- vrijwillige uitsluiting door inschrijving in het centraal register: de vergunninghouder kan de speler ertoe bewegen zich op vrijwillige basis in te schrijven in het centraal register. Daarmee wordt hem de toegang onmogelijk gemaakt tot alle aanbieders van casinospelen, speelautomaten en kansspelen op afstand. De uitsluiting wordt opgenomen in het centraal register onder beheer van de kansspelautoriteit.
- onvrijwillige uitsluiting in centraal register: als sluitstuk kan de vergunninghouder de speler bij de kansspelautoriteit voordragen voor onvrijwillige uitsluiting (tot zes maanden) in het centraal register.

Doorverwijzen

Wanneer een vergunninghouder in contact treedt met de speler, dient hij hem ook actief te wijzen op de mogelijkheden van hulpverlening, bijvoorbeeld in de vorm van reguliere verslavingsbehandeling bij GGZ-instellingen of zelfhulpgroepen. Ook (anonieme) online hulpverlening is mogelijk.

Na inwerkingtreding van de wet zal worden gemonitord of de voorgestelde maatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving het gewenste effect sorteren. Hierbij kan worden gewezen op de wettelijke taak van de kansspelautoriteit met betrekking tot het toezicht op de zorgplicht die vergunninghouders hebben op het gebied van verslavingspreventie. Het monitoren van de kansspelverslaving gebeurt bovendien in het kader van de evaluatie van de wet, waarbij de effecten op de kansspelverslaving worden vergeleken met een te verrichten nulmeting. Voorts kunnen signalen «uit het veld» leiden tot intensivering van toezicht en handhaving door de kansspelautoriteit en/of tot bijstelling van het verslavingspreventiebeleid.

5.2 Bescherming van de consument

In paragraaf 2.3 zijn de uitgangspunten vermeld die bij casinospelen bijdragen aan een hoog niveau van consumentenbescherming. Deze uitgangspunten leiden tot het treffen van een aantal maatregelen.

Adequate informatievoorziening aan de consument

Vergunninghouders moeten zowel in de speelcasino's als via (externe) communicatiekanalen (zoals hun website) voldoende informatie beschikbaar stellen over de aard en omvang van het spelaanbod en de bedragen die kunnen worden verspeeld. Deze informatieverplichtingen en de wijze waarop die moeten worden vormgegeven, worden in lagere regelgeving nader uitgewerkt. In ieder geval wordt gedacht aan informatieverplichtingen over de samenstelling van het spelaanbod, de wijze waarop de aangeboden kansspelen worden gespeeld, de hoogte van de bedragen die kunnen worden ingezet, de winstkansen en het uitkeringspercentage.

Geen toegang tot speelcasino's voor minderjarigen

Potentiële spelers mogen het speelcasino niet eerder betreden dan nadat hun identiteit en leeftijd zijn vastgesteld. In ieder geval mogen minderjarigen niet tot het speelcasino worden toegelaten. Ook aan personen die in het centraal register zijn opgenomen of die aan een entreebeperking of entreeverbod zijn onderworpen mag geen toegang tot het speelcasino worden verschaft. Daarnaast kan ook personen de toegang tot het speelcasino worden ontzegd van wie, bijvoorbeeld op grond van eerdere

ervaringen of de toestand waarin zij verkeren, mag worden verwacht dat zij de huisregels niet in acht zullen nemen.

Het waarborgen van een eerlijk spelverloop

Een belangrijk aspect van consumentenbescherming betreft de betrouwbaarheid van de in speelcasino's aangeboden kansspelen. Bezoekers moeten erop kunnen vertrouwen dat bij deze kansspelen het spelverloop in de casino's te allen tijde op eerlijke en betrouwbare wijze geschiedt. Dit betekent in de eerste plaats dat er strenge eisen zullen worden gesteld aan het in de speelcasino's aanwezige materieel, waaronder de speeltafels en het spelmaterieel. Dit materieel moet veilig en betrouwbaar zijn en aan objectieve technische standaarden voldoen. Om het toevalskarakter van de in het speelcasino aangeboden kansspelen zoveel mogelijk te waarborgen, worden de kansgeneratoren – zoals de roulettecylinders – aan keuring door een keuringsinstelling onderworpen. Ten tweede worden hoge eisen gesteld aan het in de speelcasino's werkzame personeel: dit dient betrouwbaar en voldoende gekwalificeerd te zijn. Deze verplichtingen worden nader uitgewerkt in lagere regelgeving.

Bescherming van consumentengegevens

Alvorens bezoekers het speelcasino kunnen betreden, wordt hun identiteit en leeftijd vastgesteld en vindt registratie van deze gegevens plaats in de geautomatiseerde systemen van de vergunninghouder. In het kader van het voorkomen en tegengaan van kansspelverslaving worden in deze systemen tevens gegevens vastgelegd over het speelgedrag van individuele bezoekers en over eventuele interventies van de zijde van de vergunninghouder. Ter voorkoming van misbruik van deze gegevens worden strenge eisen gesteld aan de gegevensverwerking door de vergunninghouder. Bezoekers moeten erop kunnen vertrouwen dat zorgvuldig wordt omgegaan met hun persoonsgegevens en dat in overeenstemming wordt gehandeld met de Wet bescherming persoonsgegevens.

Het op zorgvuldige wijze vormgeven aan wervings- en reclameactiviteiten

Met het oog op de gewenste kanalisatie moet vergunninghouders voldoende ruimte worden geboden om de consument te wijzen op het verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod. Vergunninghouders dienen echter wel op verantwoorde wijze gebruik maken van de mogelijkheid om reclame te maken voor de door hen aangeboden kansspelen. Om die reden bepaalt artikel 4a, tweede lid, Wok, dat vergunninghouders op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm geven aan wervings- en reclameactiviteiten, waarbij in het bijzonder wordt gewaakt tegen onmatige deelname. Onder zorgvuldige en evenwichtige wervings- en reclameactiviteiten wordt in ieder geval verstaan dat dergelijke activiteiten niet misleidend zijn en dat bij deze activiteiten wordt gewezen op de risico's van onmatige deelname aan kansspelen. In het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen is nader uitgewerkt wat onder het aanzetten tot onmatige deelname wordt verstaan. Ook bevat dit besluit andere voorschriften die ertoe strekken consumenten te beschermen.

5.3 Voorkomen fraude en criminaliteit

Een belangrijk instrument ter voorkoming van witwaspraktijken in speelcasino's vormt de Wwft. Dat is nu al het geval en zal onder het voorgestelde regime niet anders zijn. Wel zal in dit verband de Wwft niet meer slechts voor één partij, te weten de huidige monopolist, gelden,

maar voor iedere houder van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino. Die uitbreiding van het aantal vergunninghouders leidt, door de strikte eisen die worden gesteld aan vergunninghouders, en de beperking van het aantal vergunninghouders, naar verwachting niet tot een verhoogd risico op witwaspraktijken.
Voor vergunninghouders brengt de Wwft verschillende verplichtingen met zich mee.
In de eerste plaats moet een vergunninghouder cliëntenonderzoek verrichten. Het cliëntenonderzoek stelt de vergunninghouder onder andere in staat om de cliënt te identificeren en diens identiteit te verifiëren, het doel en de aard van de zakelijke relatie vast te stellen en een voortdurende controle op de tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties uit te oefenen.
Ten tweede is een vergunninghouder verplicht om zo nodig onderzoek te verrichten naar de herkomst van het vermogen waarmee wordt gespeeld en een verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transactie, onverwijld nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend is geworden, te melden aan de Financiële inlichtingen eenheid (FIU). In het Uitvoeringsbesluit Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme zijn voor speelcasino's indicatoren vastgesteld aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een transactie wordt aangemerkt als een ongebruikelijke transactie. Het betreft het in depot nemen van munten, bankbiljetten of andere waarden van € 15.000 of meer, girale transacties van € 15.000 of meer en verkoop aan een cliënt van speelpenningen met een tegenwaarde van € 15.000 of meer (tegen inlevering van een cheque of buitenlandse valuta). In het voorgestelde speelcasinoregime ziet de kansspelautoriteit toe op de naleving van de Wwft door houders van een vergunning tot het exploiteren van een speelcasino.

5.4 Maatregelen ten behoeve van de geschiktheid en de betrouwbaarheid

In speelcasino's gaan dikwijls grote hoeveelheden contant geld om. Bezoekers van een speelcasino moeten erop kunnen vertrouwen dat de aan het casino toevertrouwde gelden op deugdelijke wijze worden beheerd en dat het casino te allen tijde aan zijn uitbetalingsverplichtingen kan voldoen. Dit stelt hoge eisen aan aanbieders op het gebied van geschiktheid, bedrijfsvoering, betrouwbaarheid en deskundigheid.

Geschikte aanbieders

Alleen geschikte aanbieders kunnen in aanmerking komen voor een vergunning tot het organiseren van een speelcasino. Daarom worden eisen gesteld aan de rechtsvorm, de transparantie en de continuïteit van de aanbieder.
De vergunninghouder moet de rechtsvorm van een kapitaalvennootschap hebben, bijvoorbeeld een naamloze vennootschap, een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid of een Europese vennootschap. Door middel van de eis van kapitaalvennootschap wordt de continuïteit van de vergunninghouder geborgd en wordt voorkomen dat het (voort)bestaan van de vergunninghouder afhankelijk zou zijn van een of meer natuurlijke personen. Daarnaast verschaft deze eis transparantie in de organisatie van de aanbieder, aangezien regels omtrent kapitaalvennootschappen op grond van het Europees recht geharmoniseerd zijn. Deze harmonisatie brengt met zich mee dat kapitaalvennootschappen aan bepaalde eisen moeten voldoen, met name op het vlak van (financiële) rapportages, boekhouding en controles.
Ook voor het overige dient de continuïteit van de aanbieder te worden gewaarborgd. Zo mag een aanbieder bij de aanvraag niet in surseance van betaling of in staat van faillissement verkeren. Ook mag geen beslag zijn gelegd op zijn vermogen of op een of meer bedrijfsmiddelen die

daarvan een aanmerkelijk deel vormen. Dreiging van faillissement, surseance van betaling, of een beslag kan ook reden zijn voor twijfel aan de geschiktheid van de aanbieder in kwestie. De vereisten met betrekking tot de geschiktheid van de aanbieder worden in de lagere regelgeving nader uitgewerkt.

Bedrijfsvoering

De vergunninghouder moet zijn bedrijfsvoering zo inrichten dat een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van speelcasino's, alsmede het toezicht op de naleving van de Wok, de Wwft en de Sanctiewet 1977, is gewaarborgd.
Bij de bedrijfsvoering gaat het om de bedrijfsmiddelen (onder andere personeel, ICT, speelautomaten, speeltafels en de omgeving waarin delen van de bedrijfsvoering zijn gehuisd) en werkwijzen (gedocumenteerde processen en procedures) die door de vergunninghouder gebruikt worden bij het organiseren van het speelcasino. Deze bedrijfsmiddelen en werkwijzen zijn bepalend voor de vraag of de bedrijfsvoering van de vergunninghouder erop is ingericht om de Wok, de Wwft en de Sanctiewet 1977 na te leven. Een vergunninghouder kan bijvoorbeeld niet aan een informatieplicht voldoen, indien de relevantie informatie niet systematisch wordt verzameld.
Bij een verantwoorde bedrijfsvoering gaat het om zaken als deugdelijk beheer, eerlijkheid, integriteit, vertrouwelijkheid en veiligheid. De vergunninghouder is verantwoordelijk voor een beheerst aanbod van kansspelen waarbij de speler kan vertrouwen op de eerlijkheid en integriteit van de vergunninghouder en van het spel en waarbij hij zich kan verlaten op de vertrouwelijke behandeling van zijn gegevens.
Bij de betrouwbaarheid van de bedrijfsvoering spelen deels dezelfde verwachtingen een rol, zoals eerlijkheid, integriteit, vertrouwelijkheid en veiligheid. Daarnaast gaat het bij betrouwbaarheid ook om de continuïteit, de inzichtelijkheid en conformiteit met de kansspelregelgeving.
De vergunninghouder moet voorts aan zijn informatieverplichtingen kunnen voldoen, zoals het inzichtelijk maken hoe de kansspelen worden georganiseerd en aangeboden.
Verder moet de bedrijfsvoering van de vergunninghouder zo zijn ingericht dat deze controleerbaar is. Zonder controleerbaarheid is immers niet na te gaan of de relevante onderdelen van de bedrijfsvoering inderdaad verantwoord en betrouwbaar zijn.

Betrouwbare en deskundige vergunninghouders

De betrouwbaarheid van de vergunninghouder en van degenen die zijn beleid bepalen of medebepalen, dient buiten twijfel te staan. De wijze waarop die betrouwbaarheid wordt vastgesteld en de feiten en omstandigheden die daarbij worden betrokken, worden nader uitgewerkt in de lagere regelgeving. De aanbieder die voor een vergunning in aanmerking wil komen, moet aantonen dat zijn betrouwbaarheid buiten twijfel verheven is, onder meer aan de hand van een verklaring omtrent het gedrag, of indien het een buitenlandse vennootschap betreft, een soortgelijk document waaruit blijkt dat hij geen relevante antecedenten heeft. De kansspelautoriteit kan ook gebruik maken van de mogelijkheden die de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) biedt. Ten aanzien van buitenlandse aanvragers is de effectiviteit hiervan uiteraard grotendeels afhankelijk van de mate waarin gegevens door het buitenland wordt verstrekt. De bewijslast met betrekking tot de betrouwbaarheid ligt dan ook bij de betrokken aanbieder.
Voorts dient de vergunninghouder ervoor zorg te dragen dat hij betrouwbaar en deskundig personeel (op sleutelposities) in dienst heeft.

De desbetreffende medewerkers zullen daarom (periodiek) aan een betrouwbaarheidstoets moeten worden onderworpen. Hierbij moet worden gedacht aan het opvragen van een verklaring omtrent het gedrag en het – bij de aanstelling – inwinnen van referenties. Deskundigheid dient niet alleen aanwezig te zijn met betrekking tot de aangeboden kansspelen maar ook ten aanzien van de uitvoering van de op vergunninghouder rustende zorgplicht om onmatige deelname aan kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen.

6. Toezicht en handhaving

Toezicht door de kansspelautoriteit

Op 1 april 2012 is de kansspelautoriteit ingesteld, een zelfstandig bestuursorgaan dat als wettelijke taken heeft: het verstrekken, wijzigen en intrekken van vergunningen, het bevorderen van het voorkomen van kansspelverslaving, het geven van voorlichting en informatie, het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen, alsmede de handhaving daarvan (artikel 33b Wok). Concreet betekent dit dat de kansspelautoriteit toeziet op de naleving van de Wok (en onderliggende regelgeving) en, voor zover het toezicht op vergunninghouders op grond van de Wok betreft, de Wwft en de Sanctiewet 1977.
Met de instelling van de kansspelautoriteit is vooruitgelopen op de modernisering van het kansspelbeleid. Door het toezicht aan deze gespecialiseerde markttoezichthouder toe te vertrouwen wordt een adequaat en onafhankelijk toezicht gewaarborgd op een casinomarkt waarop verschillende aanbieders naast elkaar opereren.
Bij de uitoefening van het toezicht op de naleving van de relevante wet- en regelgeving kan de kansspelautoriteit het bestuursrechtelijk instrumentarium van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) inzetten. Zo kan de kansspelautoriteit gegevens en bescheiden
vorderen van vergunninghouders, waaronder in ieder geval de bezoekersregistratie en het register waarin interventies op het speelgedrag worden bijgehouden. Daarmee verkrijgt de kansspelautoriteit de informatie die nodig is om te controleren of de vergunninghouder op de voorgeschreven manier registreert, monitort en intervenieert.
Een vergunninghouder kan zijn statutaire zetel, zijn hoofdbestuur of zijn hoofdvestiging buiten Nederland hebben. De raad van bestuur van de kansspelautoriteit kan zijn toezichtsbevoegdheden niet buiten Nederlands grondgebied inzetten, waardoor het moeilijk kan zijn om toezicht te houden op activiteiten die de vergunninghouder buiten Nederland ontplooit. Wel heeft de raad van bestuur van de kansspelautoriteit de bevoegdheid om een vergunning te schorsen of in te trekken indien de vergunninghouder onvoldoende medewerking heeft verleend aan het toezicht op naleving en de handhaving van wettelijke voorschriften. Naar verwachting zal de enkele mogelijkheid van schorsing of intrekking van de vergunning de vergunninghouder ertoe aanzetten om de relevante regelgeving na te leven en medewerking te verlenen aan het toezicht door de raad van bestuur van de kansspelautoriteit. Om de mogelijkheden van toezicht op in het buitenland gevestigde vergunninghouders te vergroten, voorziet het wetsvoorstel kansspelen op afstand in een wettelijke basis voor internationale administratieve samenwerking tussen de Nederlandse toezichthouder en buitenlandse toezichthouders.

Handhaving door de kansspelautoriteit

De kansspelautoriteit heeft verschillende in de Awb neergelegde handhavingsinstrumenten tot haar beschikking: de last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel kansspelen op afstand in enkele aanvullende

bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten, teneinde de kansspelautoriteit meer slagkracht te geven.
De last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom zijn herstelsancties, waarmee wordt beoogd een overtreding geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken. Met deze sancties kan op een effectieve en snelle wijze worden ingegrepen om een geconstateerde onrechtmatigheid adequaat te herstellen. De kansspelautoriteit kan de vergunninghouder een termijn stellen waarbinnen de onrechtmatigheid moet worden hersteld. Is daaraan geen gehoor gegeven, dan kan de kansspelautoriteit door middel van bestuursdwang feitelijk een einde maken aan de overtreding, zoals door het verzegelen van bedrijfsruimten en voorwerpen. Ook bij een last onder dwangsom kan de kansspelautoriteit een bevel geven om een overtreding te herstellen, waarbij een betalingsverplichting ontstaat indien de vergunninghouder de overtreding niet tijdig heeft hersteld.
De in het wetsvoorstel kansspelen op afstand opgenomen aanvullende handhavingsinstrumenten zien niet alleen op de handhaving van kansspelregelgeving op het gebied van kansspelen op afstand, maar ook op het gebied van de landgebonden kansspelen, zoals speelcasino's. Zo krijgt de kansspelautoriteit de bevoegdheid om bedrijfsruimten en voorwerpen te verzegelen om te voorkomen dat een aanbieder bewijsstukken of voorwerpen kan vernietigen of verplaatsen. Ook wordt voorgesteld de kansspelautoriteit de bevoegdheid te geven woningen tegen de wil van de bewoner binnen te treden en te doorzoeken en krijgt de kansspelautoriteit de bevoegdheid om daarvoor vatbare voorwerpen in beslag te nemen. Deze bevoegdheden kunnen indien nodig met behulp van de sterke arm worden uitgeoefend. Verder introduceert het wetsvoorstel kansspelen op afstand ook voor de landgebonden kansspelen de mogelijkheid voor de raad van bestuur van de kansspelautoriteit om bindende aanwijzingen te geven. De bindende aanwijzing kan dienen om wettelijke normen nader te concretiseren waar zij ruimte laten voor interpretatie en invulling. Gedacht kan worden aan nadere concretisering van open normen in voorschriften ter voorkoming van kansspelverslaving of voorschriften ter waarborging van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van het speelcasino. Zonder een concretiserende aanwijzing zal in dergelijke gevallen niet altijd direct duidelijk zijn of sprake is van een overtreding. De inzet van de aanwijzing is dus niet noodzakelijkerwijs beperkt tot gevallen waarin evident sprake is van handelen in strijd met de regelgeving. Ook waar naar het oordeel van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit sprake is van onvoldoende naleving of van wenselijkheid tot naleving op een andere wijze, kan een bindende aanwijzing worden gegeven. De raad kan in dergelijke gevallen met de bindende aanwijzing aangeven wat in een concreet geval nodig is om te voldoen aan het betrokken voorschrift.
De kansspelautoriteit kan door middel van bestuurlijke boetes sancties opleggen wegens bepaalde overtredingen van bepalingen in de Wok. De boete die kan worden opgelegd bedraagt ten hoogste het bedrag van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, 10% van de netto-omzet van de vergunninghouder. De boetebedragen in artikel 23 Wetboek van Strafrecht worden periodiek geïndexeerd. Per 1 januari 2014 bedraagt het hiervoor bedoelde bedrag van de zesde categorie euro 810.000.
Bestuursrechtelijke handhaving is het uitgangspunt, strafrechtelijke handhaving is ultimum remedium. In zijn algemeenheid zal strafrechtelijke handhaving de voorkeur verdienen in gevallen waarin sprake is van (ernstige) meervoudige of herhaalde overtredingen, indien zich verwevenheid voordoet met (andere) criminele activiteiten of indien de behoefte bestaat aan de toepassing van strafvorderlijke dwangmiddelen en bevoegdheden, alsmede de oplegging van specifiek strafrechtelijke sancties.

Toezichthoudende rol ACM

Het toezicht is niet exclusief bij de kansspelautoriteit belegd. Voor het toezicht op de consumentenbescherming, één van de drie pijlers van het kansspelbeleid, speelt ook de Autoriteit Consument en Markt (ACM) een belangrijke rol. ACM is aangewezen toezicht te houden op de naleving van de Wet handhaving consumentenbescherming, een terrein waarop zij samenwerkt met de kansspelautoriteit en waartoe beide toezichthouders een samenwerkingsprotocol hebben opgesteld.[19] Daarnaast ziet ACM toe op de naleving van de Mededingingswet.

Toezichthoudende rol DNB

Casino-aanbieders die in het kader van de uitoefening van het casinobedrijf wisseltransacties willen verrichten, dienen op grond van de Wft bij DNB een vergunning aan te vragen voor het uitoefenen van het bedrijf van wisselinstelling. DNB ziet toe op de naleving van de desbetreffende bepalingen van de Wft.

7. Financiële aspecten van het wetsvoorstel

7.1 Algemeen

In de nieuwe marktordening zullen verschillende private partijen naast elkaar opereren en zal er de nodige ruimte zijn voor ondernemerschap. Aanbieders moeten bij een efficiënte bedrijfsvoering een gezonde winst kunnen maken, zodat de kapitaalverschaffers voldoende rendement op hun investeringen kunnen behalen. Een financieel gezonde casinosector komt ook de kanalisatiegraad – de mate waarin de kennelijke vraag naar casinospelen kan worden toegeleid naar het legale casinoaanbod – ten goede. Er wordt dan ook naar gestreefd de kosten die een vergunninghouder moet maken voor een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar casinoaanbod op een aanvaardbaar niveau te houden.

7.2 Belasting

Kansspelbelasting

Op grond van de Wet op de kansspelbelasting wordt onder de naam «kansspelbelasting» een directe belasting geheven van degene die gelegenheid geeft tot deelname aan binnenlandse casinospelen. Houders van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino zullen derhalve worden onderworpen aan de heffing van kansspelbelasting. Bij deze categorie kansspelen vindt de heffing plaats over het zogenoemde bruto spelresultaat (inzetten minus beschikbaar gestelde prijzen). Het tarief van de kansspelbelasting bedraagt thans 29%.

Vennootschapsbelasting

Onder de naam «vennootschapsbelasting» wordt een directe belasting geheven van (o.a.) in Nederland gevestigde naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid. De belasting wordt geheven over de in een jaar genoten belastbare winst, verminderd met de volgens de wet toegestane te verrekenen verliezen. Het tarief van vennootschapsbelasting bedraagt – bij een belastbaar bedrag boven 200.000 euro – 25%.

[19] Stcrt. 3 augustus 2012, nr. 16032. Zie verder de website van ACM: https://www.acm.nl/download/documenten/ca/Samenwerkingsprotocol%20Kansspelautoriteit.pdf.

7.3 Andere lasten voor vergunninghouders

Strikte regulering in het belang van het Nederlandse kansspelbeleid betekent dat houders van een vergunning tot het exploiteren van een speelcasino kosten moeten maken om aan de gestelde voorwaarden te voldoen. Deze kosten worden in het belang van kanalisatie in dit wetsvoorstel en de uitwerking daarvan in lagere regelgeving op een redelijk niveau gehouden, door waar mogelijk aan te sluiten bij bestaande internationale normen en praktijken.
De aanbieder die in aanmerking wil komen voor een vergunning is voor de behandeling van de vergunningaanvraag behandelkosten verschuldigd (leges).
Indien een vergunning schaars blijkt en een veiling moet worden georganiseerd om de vergunning op een transparante en non-discriminatoire wijze te kunnen verlenen, zal de verkrijger van de vergunning bovendien het winnende bod op de veiling moeten voldoen aan de overheid.
De betaling van kansspelheffing (artikel 33e Wok) is noodzakelijk ter financiering van de wettelijke taken van de kansspelautoriteit, waaronder het toezicht op de naleving van de kansspelregelgeving en de Wwft, het beheer van het centraal register uitsluiting kansspelen, het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspelverslaving en het geven van voorlichting en informatie. Deze heffing is noodzakelijk in het belang van de verwezenlijking van de doelstellingen van het kansspelbeleid. De kansspelheffing wordt bij elke houder van een vergunning tot het exploiteren van een speelcasino geheven, waarbij als grondslag, net als nu het geval is, het aantal speeltafels, het aantal aan die tafels gekoppelde spelersterminals, en het aantal spelersplaatsen van speelautomaten wordt aangehouden.
Vergunninghouders betalen voorts een bijdrage voor het verslavingsfonds. Dit fonds, dat is aangekondigd in het wetsvoorstel kansspelen op afstand, zal worden gebruikt om (anonieme) behandeling van kansspelverslaafden te financieren en om onderzoek te doen naar preventie en behandeling van kansspelverslaving. Voorts komen de kosten van keuring van bedrijfsmiddelen, procedures en processen voor rekening van de vergunninghouders.

8. Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer; privacy impact assessment

8.1 Grondwet, Handvest van de grondrechten en EVRM

Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Grondwet, artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 8 van het EVRM heeft iedereen recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Dit recht is evenwel niet absoluut. Ingevolge artikel 8, tweede lid, van het EVRM is een inmenging in de uitoefening van dit recht gerechtvaardigd, wanneer deze bij de wet is voorzien, tegemoet komt aan een legitiem doel en in een democratische samenleving noodzakelijk is in verband met een of meer in het tweede lid genoemde belangen. De verwerking van persoonsgegevens vormt een inmenging op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Toetsing van de in dit wetsvoorstel voorgestelde modernisering van het speelcasinoregime aan de hiervoor genoemde vereisten voor een gerechtvaardigde inbreuk op recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burger, levert het volgende beeld op.

Aan de eis dat de inmenging bij wet wordt voorzien, wordt voldaan. De verwerking van persoonsgegevens door vergunninghouders en de Kansspelautoriteit wordt bij of krachtens de Wok geregeld (een wijziging

van titel IVb van de Wok, regeling bij algemene maatregel van bestuur met op enkele onderdelen de mogelijkheid van nadere uitwerking bij ministeriële regeling). Voorts dient de inmenging die de gegevensverwerking maakt, noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving in verband met een of meer nader genoemde belangen. In artikel 8, tweede lid, van het EVRM wordt in dat verband gesproken over het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Met uitzondering van het belang van de nationale veiligheid vallen de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid – zijnde: kanalisatie van de vraag naar kansspelen naar legaal, betrouwbaar en controleerbaar aanbod, voorkomen van kansspelverslaving, beschermen van de consument, tegengaan van fraude en criminaliteit – onder de opsomming van deze gronden. Er is daarmee sprake van een dringende maatschappelijke behoefte *(pressing social need)* die de inmenging in het recht op bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer van de burger rechtvaardigt.

Om de betreffende inmenging te rechtvaardigen dient blijkens de rechtspraak van het EHRM voorts te zijn voldaan aan de voorwaarden van proportionaliteit (er dient een redelijke verhouding te bestaan tussen de ernst van de inbreuk en de zwaarte van het belang dat met de inbreuk wordt gediend) en subsidiariteit (er is geen alternatief, dat even effectief, maar minder ingrijpend is). Wat betreft de eis van proportionaliteit wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel het resultaat is van een zorgvuldige afweging door de regering van de betrokken belangen, waaronder de belangen van burgers die willen deelnemen aan casinospelen, van natuurlijke personen die bij de organisatie van een speelcasino betrokken zijn (vergunninghouder) of werkzaam zijn in een speelcasino. Zoals eerder in deze memorie is opgemerkt staat de regering een behoedzame aanpak voor bij de modernisering van de speelcasinomarkt. Het aantal vergunningen voor speelcasino's blijft net als in de huidige situatie beperkt (het gaat in eerste instantie om maximaal zestien vergunningen) en zullen een beperkte geldigheidsduur kennen. Er worden twee vergunningen voor nieuwe speelcasino's voorzien. Verder voorziet het wetsvoorstel in een geografische spreiding van de speelcasino's in Nederland.

Inherent aan de beoogde situatie is dat er meer vergunninghouders, dan alleen Holland Casino, persoonsgegevens zullen verwerken. Dit kunnen ook bijzondere persoonsgegevens van spelers/bezoekers of het burgerservicenummer zijn, voor zover de verwerking van deze gegevens tot doel heeft het voorkomen van onmatige deelname aan casinospelen en daarmee van kansspelverslaving. Voor deze laatstgenoemde verwerkingen biedt het wetsvoorstel kansspelen op afstand een op casino's toegesneden grondslag (Kamerstukken II 2013/14, 33 996, nr. 2, artikel I, onder H en I). Dit wetsvoorstel voorziet in artikel 27s in een verplichting voor de vergunninghouder om in het kader van het interne toezicht, binnen het speelcasino, gebruik te maken van camera's. Voorzover met deze camerabeelden persoonsgegevens van spelers/bezoekers of medewerkers worden verwerkt is de Wbp van toepassing. In verband hiermee bepaalt artikel 27s, derde lid, dat de aanwezigheid van camera's op duidelijke wijze kenbaar is voor eenieder die het desbetreffende speelcasino betreedt en kunnen over de verwerking van deze beelden zonodig nadere regels worden gesteld.
Ook zal de kansspelautoriteit persoonsgegevens verwerken in het kader van haar vergunningverlenende, toezichts- en handhavende taak van bijvoorbeeld bestuurders en leidinggevenden van aanvragers of houders van een casinovergunning.

Tot slot is er de vraag of het doel dat met dit wetsvoorstel wordt beoogd, ook op een andere, even effectieve, maar minder ingrijpende wijze zou kunnen worden bereikt. Gelet op het feit dat de huidige Wok een monopolie voor het organiseren van casinospelen bevat en de regering de casinomarkt -overeenkomstig het regeerakkoord en de Beleidsvisie herinrichting speelcasinoregime- wil herinrichten door middel van een (gesloten) meervergunningenstelsel, een beperkte vergunningduur en een geografisch gespreid aanbod van speelcasino's, laat een andere wijze van moderniseren zich -op dit moment- moeilijk denken. Met het nieuwe stelsel beoogt de regering in te spelen op de bestaande en toekomstige vraag naar casinospelen en deze te kanaliseren naar legaal, verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod. In de lagere regelgeving op grond van dit wetsvoorstel zal worden gewaarborgd dat hiertoe alleen de noodzakelijke persoonsgegevens worden verwerkt.

8.2 Privacy impact assessment

Enkele onderdelen van dit wetsvoorstel hebben een impact op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen bij een speelcasino, zoals bestuurders, leidinggevenden, medewerkers en bezoekers/spelers. Om de impact van de maatregelen uit het wetsvoorstel te bepalen en beperkende maatregelen te nemen, is een Privacy Impact Assessment (PIA) uitgevoerd. Gedurende het ontwerp van het wetsvoorstel is doorlopend geanalyseerd wat de invloed van bepaalde maatregelen op de persoonlijke levenssfeer is en of de beleidsdoelstellingen kunnen worden bewerkstelligd met uit het oogpunt van privacy minder vergaande maatregelen.
De aanbevelingen uit de PIA zijn verwerkt in het wetsvoorstel. Veel aanbevelingen zien op de nadere uitwerking van het wetsvoorstel in lagere regelgeving. Deze aanbevelingen worden bij de verdere uitwerking meegenomen en vanzelfsprekend wordt er daarbij naar gestreefd om de impact op de privacy van betrokkenen zo gering mogelijk te houden. Voor de lagere regelgeving zal bovendien een afzonderlijke PIA worden uitgevoerd.
De PIA die in het kader van dit wetvoorstel is uitgevoerd ziet primair op de gegevensverwerking die voortvloeit uit de artikelen 27i tot en met 27o en de artikelen 27r en 27s. Het wetsvoorstel bouwt voort op enkele (nieuwe) maatregelen die in het wetsvoorstel kansspelen op afstand zijn voorzien voor de houder van een vergunning tot het organiseren van speelcasino's. Het betreft onder meer de inrichting van een centraal register voor uitsluiting van deelname aan kansspelen en de toekenning van aanvullende bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden aan de kansspelautoriteit. De impact op de privacy van deze maatregelen is reeds in het kader van de voorbereiding van genoemd wetsvoorstel in beeld gebracht en wordt hier derhalve buiten beschouwing gelaten.

Op basis van dit wetsvoorstel kan een onderscheid worden gemaakt tussen het verwerken van persoonsgegevens door vergunninghouders enerzijds, en door de kansspelautoriteit anderzijds.

Gegevensverwerking door vergunninghouders

Het wetsvoorstel stelt onder meer eisen aan de betrouwbaarheid van personen die bij een speelcasino zijn betrokken, aan de deskundigheid van medewerkers, aan de bedrijfsvoering, aan het garanderen van een eerlijk spelverloop en aan het interne (camera)toezicht. Voornoemde eisen leiden tot verwerkingen van persoonsgegevens door de houders van vergunningen tot het organiseren van een speelcasino. De aanbevelingen die op dit punt zijn gedaan zien voornamelijk op de nadere uitwerking in

lagere regelgeving. Om een beeld te schetsen van de aanbevelingen wordt hieronder een aantal voorbeelden gegeven.
Het wetsvoorstel geeft aanleiding tot de verwerking van persoonsgegevens door vergunninghouders van een ruime kring van personen die bij een speelcasino betrokken zijn. Nu veel uit het wetsvoorstel voortvloeiende verplichtingen nog nader worden uitgewerkt in lagere regelgeving, kan in deze memorie van toelichting nog geen volledig beeld worden gegeven van de persoonsgegevens die op grond van dit wetsvoorstel door houders van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino worden verwerkt. Wel is in paragraaf 5.4 gehoor gegeven aan de aanbeveling om in algemene zin duidelijker aan te geven aan welke verwerking van persoonsgegevens wordt gedacht. Bij het opstellen van lagere regelgeving zal opnieuw een PIA worden opgesteld en zullen alle voorgenomen gegevensverwerkingen zorgvuldig worden gewogen.
Artikel 27s, tweede lid, bepaalt dat camera's worden ingezet voor het toezicht op naleving van de Wok. De aanbevelingen om verduidelijking te geven van de mogelijkheden voor het inzetten van cameratoezicht – namelijk cameratoezicht van zowel zichtbare als niet zichtbare camera's – en om de bezoekers hier duidelijk over te informeren, zijn overgenomen in de toelichting bij artikel 27s.

Gegevensverwerking door de kansspelautoriteit

De kansspelautoriteit zal ten behoeve van de vergunningverlening en het uitoefenen van haar toezichtstaak persoonsgegevens verwerken.
Bij persoonsgegevens die worden verwerkt ten behoeve van de vergunningverlening kan worden gedacht aan de gegevens die voortvloeien uit een aanvraag tot verlening van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino. Die persoonsgegevens kunnen door de aanvrager van de vergunning worden verstrekt, maar ze kunnen de kansspelautoriteit ook via een andere weg bereiken. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de persoonsgegevens die voortvloeien uit de toepassing van de Wet Bibob in het kader van de behandeling van een aanvraag. Bij het opstellen van lagere regelgeving wordt ook ten aanzien van de gegevensverwerking door de kansspelautoriteit opnieuw een PIA opgesteld en zullen alle voorgenomen gegevensverwerkingen zorgvuldig worden gewogen.
Bij de uitwerking van lagere regelgeving zal tevens nadrukkelijk oog zijn voor samenloop met vergunningsprocedures die voortvloeien uit andere wetgeving. Houders van een vergunning voor een speelcasino zullen in veel gevallen, in het verlengde van de exploitatie van het casino, ook een vergunning willen aanvragen voor het uitoefenen van het bedrijf van wisselinstelling dan wel voor het verrichten van horeca-activiteiten. Dit kan ertoe leiden dat verschillende vergunningsprocedures moeten worden doorlopen, waarbij bij elke procedure ten aanzien van bepaalde personen – bijvoorbeeld bestuurders en beleidsbepalers – gegevensverwerking plaatsvindt. Door het zorgvuldig op elkaar afstemmen van de verschillende vergunningsprocedures en door het terzake voeren van overleg met de betrokken bestuursorganen, worden doublures en tegenstrijdigheden bij de nadere uitwerking van de lagere regelgeving waar mogelijk voorkomen.
De kansspelautoriteit verwerkt voorts persoonsgegevens ten behoeve van de uitoefening van haar toezichtstaak. Dit wetsvoorstel heeft wat betreft de uitoefening van het toezicht door de kansspelautoriteit geen impact op de privacy van de bij speelcasino's betrokken personen. Wel voorziet het wetsvoorstel kansspelen op afstand in een aantal (generieke) aanvullende bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten voor de kansspelautoriteit. Voor de impact van die aanvullende maatregelen op de privacy, wordt verwezen naar de memorie van toelichting van het wetsvoorstel kansspelen op afstand.

9. Europeesrechtelijk kader

9.1 Algemeen

Het gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen is een dienst in de zin van artikel 57 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) en ten aanzien van aanbieders van die diensten geldt bovendien de vrijheid van vestiging, als bedoeld in artikel 49 VWEU.[20] Hoewel er geen specifieke EU-regelgeving bestaat met betrekking tot kansspelen, geeft de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) een juridisch kader waarbinnen lidstaten worden geacht hun kansspelbeleid vorm te geven.

Het Hof heeft het verbod om zonder voorafgaande vergunning kansspelen aan te bieden aangemerkt als een beperking van de vrijheid van dienstverrichting.[21] Beperkingen die worden gesteld aan kansspelactiviteiten kunnen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid worden toegestaan op grond van de artikelen 51, 52 en 62 VWEU. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kunnen zulke beperkingen voorts hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, zoals het doel de consument te beschermen, fraude te bestrijden, te voorkomen dat burgers tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord, en maatschappelijke problemen in het algemeen te vermijden.[22] Bij ontbreken van harmonisatie op kansspelgebied, beschikken de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge om te bepalen wat noodzakelijk is voor de bescherming van genoemde dwingende redenen van algemeen belang. Het Hof heeft in zijn rechtspraak aanvaard dat lidstaten op goede gronden van oordeel kunnen zijn dat de eerdergenoemde dwingende redenen van algemeen belang het best zijn gediend door de verlening van een uitsluitend recht aan een enkele instelling.[23] De door lidstaten opgelegde beperkingen moeten echter evenredig zijn en zonder discriminatie worden toegepast. Een nationale regeling die voorziet in een monopoliepositie van een enkele aanbieder is dan ook slechts geschikt om de verwezenlijking van het aangevoerde doel te verzekeren, indien die regeling dat doel daadwerkelijk op coherente en systematische wijze nastreeft.[24] Het Hof stelt voorts de eis van horizontale consistentie, hetgeen erop neer komt dat er een verband dient te zijn tussen het verslavingsrisico van een spelvorm en de mate waarin die spelvorm is gereguleerd. Zo kan een vergunningstelsel dat – zonder beleidsmatige rechtvaardiging – kansspelvormen met een relatief laag verslavingsrisico, zoals loterijen, strikter reguleert dan kansspelvormen met een hoger verslavingsrisico, zoals casinospelen of speelautomaten, onder bepaalde omstandigheden als onvoldoende consistent worden beoordeeld.[25]

Indien er minder vergunningen beschikbaar zijn dan dat er geïnteresseerde partijen zijn voor die vergunningen, wordt er wel gesproken van schaarse vergunningen. Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat niet alleen bij de gunning van opdrachten en concessies, maar ook bij de

---

[20] Zie o.a. arrest HvJEU van 8 september 2010, Stoss e.a., C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 en C-410/07, pt. 56.

[21] Zie o.a. arrest van 6 maart 2007, Placanica e.a., C-338/04, C-359/04 en C-360/04, pt. 42.

[22] Zie o.a. arrest van 19 juli 2012, Garkalns, C-470/11, pt. 39; arrest van 8 september 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, C-42/07, pt. 56; arrest van 6 maart 2007, Placanica e.a., C-338/04, C-359/04 en C-360/04, pt. 46.

[23] Zie o.a. arrest van 24 januari 2013, Stanleybet International Ltd, William Hill Organization Ltd, William Hill plc en Sportingbet plc, C-186/11 en C-209/11, pt. 29; arrest van 30 juni 2011, Zeturf, C-212/08, pt. 41.

[24] Zie o.a. arrest van 8 september 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, C-42/07, pt. 57–61.

[25] Arrest van 8 september 2010, Stoss e.a., C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 en C-410/07, pt. 107.

verdeling van schaarse vergunningen, het transparantiebeginsel in acht dient te worden genomen.[26] Om te garanderen dat alle geïnteresseerde partijen een eerlijke kans hebben op het verkrijgen van een schaarse vergunning, geldt als uitgangspunt dat vergunningen op een objectieve en transparante wijze worden verleend. Concreet houdt dat in dat het vergunningstelsel moet zijn gebaseerd op objectieve criteria, die niet-discriminerend en vooraf kenbaar zijn. Schaarse vergunningen kunnen aldus niet zomaar onderhands worden verleend, dan wel verlengd, omdat ook andere geïnteresseerde partijen een eerlijke mogelijkheid moet worden geboden om mee te dingen naar de vergunning.

9.2 Beperkingen vrije dienstenverkeer en vrijheid van vestiging

Het voorgestelde vergunningstelsel voorziet allereerst in de verlening van maximaal zestien vergunningen tot het exploiteren van een speelcasino, voor de duur van in beginsel vijftien jaar. De vergunningen worden verleend aan de hand van een geografisch spreidingsmodel. Dit biedt de mogelijkheid dat nieuwe exploitanten speelcasino's kunnen exploiteren. Met dit vernieuwde vergunningstelsel wordt beoogd beter invulling te geven aan de beleidsdoelstellingen en aan de kanalisatiedoelstelling die ten grondslag ligt aan het kansspelbeleid (en die tot doel heeft de kennelijke vraag naar casinospelen te leiden naar het vergunde aanbod). Reeds vele keren is in nationale jurisprudentie bevestigd dat deze beleidsdoelstellingen als dwingende redenen van algemeen belang in de zin van de jurisprudentie van het Hof van Justitie kunnen worden aangemerkt[27].
De specifieke beperking tot zestien vergunningen, die voor evenzoveel – landelijk gespreide – speelcasino's kunnen worden verleend, kan in Europeesrechtelijke zin worden gerechtvaardigd. Deze beperking vormt een geschikt middel om de gelegenheid tot spelen te beperken en – daarmee – kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. De beperking tot zestien landelijk gepreide speelcasino's betekent in de praktijk immers een belemmering voor potentiële spelers om te kunnen spelen waar zij willen, in vergelijking tot de situatie wanneer er meer vergunninghouders (of een open stelsel) zouden zijn. Ook vanuit het oogpunt van fraudebestrijding kan de beperking tot zestien vergunningen voldoende worden gerechtvaardigd. Ook vanuit deze invalshoek vormt deze beperking een geschikt en proportioneel middel om de doelstellingen van het kansspelbeleid te verwezenlijken, aangezien met zestien speelcasino's de kennelijke vraag naar casinospelen in een beheersbare bedding kan worden geleid.
De vergunningsduur van in beginsel vijfien jaar kan eveneens voldoende worden gerechtvaardigd, aangezien vergunninghouders voldoende tijd nodig hebben om de investeringen voor de vestiging van een speelcasino te kunnen terugverdienen.[28]

Ook de bepaling in het overgangsrecht, dat de houder van de tien vergunningen niet in aanmerking komt voor de overige zes vergunningen tot het exploiteren van een speelcasino, past in het genoemde streven van de regering om, door middel van toetreding van derden tot de casinomarkt, beter invulling te kunnen geven aan de kanalisatiedoelstelling. Met een betere kanalisatie worden de doelstellingen om kansspelverslaving te voorkomen en fraude en criminaliteit tegen te gaan gediend. Ook deze beperking kan daarom worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang.

[26] Arrest van 3 juni 2010, Sporting Exchange Ltd, C-203/08, pt. 46–51.
[27] O.a. HR 24 februari 2013, ECLI:NL:HR:2012:BT6689.
[28] Arrest van 9 september 2010, Engelmann, C-64/-08, pt. 46–48.

Met betrekking tot de voorwaarde die op grond van de bepaling in het overgangsrecht aan de verlening van vier – van de zes resterende – vergunningen kan worden verbonden – dat de vergunningverlening gepaard gaat met de overname van activa, passiva en/of personeel – vraagt de regering zich af of deze wel als beperking tot toetreding tot de markt kan worden gezien. Het staat geïnteresseerde aanbieders immers vrij om mee te dingen naar alle vergunningen voor nieuw te vestigen speelcasino's.

9.3 Staatssteunaspecten

Volgens artikel 107, eerste lid, VWEU zijn, behoudens in het verdrag genoemde uitzonderingen, steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. De Europese Commissie dient tijdig van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen op de hoogte te worden gebracht (artikel 108 VWEU).
Van steunmaatregelen is sprake als aan bepaalde criteria wordt voldaan. Zo dient in de eerste plaats sprake zijn van een selectieve begunstiging van een of enkele bedrijven of sectoren. In de tweede plaats kunnen voordelen als steunmaatregelen worden beschouwd indien zij rechtstreeks of indirect met staatsmiddelen zijn bekostigd en aan de staat kunnen worden toegerekend. Daarbij moet het begrip staatsmiddelen ruim worden geïnterpreteerd: het omvat niet alleen positieve prestaties zoals subsidies, leningen of belastingvrijstellingen, maar ook maatregelen die de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken en daardoor van gelijke aard zijn en identieke gevolgen hebben als positieve prestaties.[29] Ook als de staat afziet van inkomsten, kan er sprake zijn van bekostiging met staatsmiddelen.[30] Tot slot mag geen sprake zijn van verstoring van concurrentie of van het handelsverkeer[31].

De vraag doet zich voor in hoeverre de verschillende elementen van het wetsvoorstel tot de conclusie kunnen leiden dat sprake zou kunnen zijn van staatssteun in de zin van het VWEU. Het wetsvoorstel voorziet allereerst in een stelsel van ten hoogste zestien vergunningen, die elk gebonden zijn aan een specifieke regio en een vooraf vastgestelde looptijd hebben. Bij of krachtens de wet worden daarvoor nadere regels gesteld. Hoofdregel van het wetsvoorstel is dat de vergunningen worden verleend door middel van een veiling (artikel 27i, eerste lid). Voorts geldt dat de vergunningen gedurende de looptijd ervan niet overdraagbaar zijn en dus niet verhandelbaar (artikel 27h, tweede lid). Verder kan iedere partij met een statutaire zetel, hoofdvestiging of hoofdbestuur binnen de EU/EER voor deelname aan de vergunningverleningsprocedure in aanmerking komen (artikel 27, eerste lid). Daarmee is de wijze van vergunningverlening transparant, objectief en non-discriminatoir. Met betrekking tot de structurele elementen van het wetsvoorstel is er naar de mening van de regering dan ook geen sprake van risico's op staatssteun.

---

29 Arrest van 7 juni 2006, zaak T-613/97, Ufex e.a. / Commissie, (ECLI:EU:T:2006:150), punt 158; Arrest van 23 maart 2006, zaak C-237/04, Enrisorse, (ECLI:EU:C:2006:197), punt 42.

30 Arrest van 8 september 2011, zaak C-279/08 P Commissie/Nederland NOx-emissierechten, (ECLI:EU:C:2011:551) en Arrest van 4 juli 2007, zaak T-475/04, Bouygues, ECLI:EU:T:2007:196, punt 110.

31 Op een markt als de onderhavige, waar internationale spelers actief zijn, zal aan deze voorwaarden snel voldaan zijn.

Met betrekking tot de situatie onder het overgangsrecht wordt het volgende opgemerkt. Het overgangsrecht beoogt een soepele overgang van het huidige naar het toekomstige speelcasinoregime te mogelijk te maken en zorgt voor de koppeling met de verkoop van de verschillende onderdelen van Holland Casino en de vergunningverlening in de eerste ronde. Ook de onder het overgangsrecht verleende vergunning is niet overdraagbaar. Hoewel de precieze wijze waarop de verkoop van – het afgesplitste – Holland Casino respectievelijk de vier af te splitsen casinovestigingen zal plaatsvinden nog nader moet worden uitgewerkt (zie ook paragraaf 4.4), staat nu reeds vast dat bij de eerste ronde van vergunningverlening het merendeel van de beschikbare vergunningen gekoppeld zijn of gekoppeld kunnen worden aan de te privatiseren onderdelen van Holland Casino. Het verkoopproces van Holland Casino en de vergunningverlening is dan ook een gecombineerd proces. Er is hierbij geen aparte prijsvorming voor een vergunning, maar een gecombineerde prijsvorming voor elk te verkopen object dat bestaat uit een aandeel (of bepaalde activa, passiva en/of personeel) in Holland Casino en een vergunningrecht. De koper van (een deel van) Holland Casino zal immers simultaan ook een vergunningrecht kopen.

Om dit nader te regelen zal gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid die het overgangsrecht biedt om bij de eerste ronde van vergunningverlening, na inwerkingtreding van de wet, eenmalig af te wijken van de in de wet voorziene procedure voor vergunningverlening. Die procedure gaat immers uit van een veiling door de raad van bestuur van de kansspelautoriteit van «kale» vergunningen en niet van vergunningverlening die gepaard kan gaan met de overname van (delen van) het huidige bedrijf Holland Casino. Bij overname van (delen van) het huidige bedrijf van Holland Casino is de prijs van een vergunning één van de elementen die medebepalend zal zijn voor de totale waarde van het te verkopen object (en is daarmee dus onderdeel van de integrale prijs dat geboden wordt op het object).

Zoals ook de brief van de Staatssecretaris van Financiën en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie die bij gelegenheid van de indiening van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer wordt gezonden, vermeldt, zal het uitgangspunt bij de verkoop van Holland Casino c.q. de eerste ronde van vergunningverlening zijn dat -voorzover wordt afgezien van het veilen van «kale» vergunningen, de samenstelling van de te verkopen objecten en de daaraan gekoppelde verkoopprocessen op transparante, objectieve en non-discriminatoire wijze plaatsvindt. Hiermee wordt geborgd dat ook voor de vergunning een marktconforme waarde als onderdeel van de totaalprijs zal worden bepaald en dat de koper van het afgesplitste «Holland Casino» niet wordt bevoordeeld of benadeeld ten opzichte van de koper(s) van de andere onderdelen. Hierdoor kan het staatssteunrisico op voorhand worden uitgesloten. Overigens heeft de Europese Commissie reeds eerder geoordeeld dat de verkoop van een schaarse vergunning (frequentierecht) niet noodzakelijkerwijs via een veiling hoeft plaats te vinden teneinde een marktconforme prijs te realiseren.[32]

10. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De kansspelautoriteit heeft een uitvoeringsanalyse van het wetsvoorstel uitgevoerd, waarbij zij de benodigde formatie in kaart heeft gebracht. Die formatie zal worden gefinancierd via de kansspelheffing. Verder heeft de kansspelautoriteit enkele opmerkingen gemaakt en vragen gesteld over

[32] Beschikking EC inzake Bouygues m.b.t. mobiele telefoniefrequenties van 10 mei 2011, C(2011), 2609 final (onderhandse gunning via een beauty contest).

het wetsvoorstel. Daarop wordt ingegaan in paragraaf 12 («Consultatie wetsvoorstel»).
Bij de uitvoeringsanalyse is de kansspelautoriteit uitgegaan van het wetsvoorstel en van verschillende scenario's die zich na inwerkingtreding van het wetsvoorstel kunnen voordoen. De uitvoeringslast zal met name afhankelijk zijn van het aantal vergunninghouders in het nieuwe speelcasinoregime. De kansspelautoriteit heeft drie scenario's onderzocht: een speelcasinoregime met twee vergunninghouders (scenario 1), zeven vergunninghouders (scenario 2) en zestien vergunninghouders (scenario 3). Bij elk scenario is onderzocht welke formatie nodig zou zijn om de benodigde werkzaamheden te verrichten. De aard van de werkzaamheden is steeds uitgesplitst naar eenmalige werkzaamheden en jaarlijks terugkerende werkzaamheden. De eenmalige werkzaamheden omvatten, kort gezegd, de toetsing van de vergunningaanvragen, de daadwerkelijke vergunningverlening en werkzaamheden met betrekking tot mogelijk bezwaar en administratief beroep voortvloeiend uit het vergunningverleningsproces. De jaarlijkse werkzaamheden omvatten onder meer het wijzigen van de vergunning, het toezicht op de vergunninghouders en de eventuele bezwaar- en beroepsprocedures die daaruit voortvloeien.

De kansspelautoriteit komt tot de volgende formatieve inschatting per scenario:

Scenario	**1**	**2**	**3**
Eenmalige werkzaamheden	2,3	5,2	10,6
Jaarlijkse werkzaamheden	3,9	5,9	9,9
Eenmalige werkzaamheden			
Vergunningen	1,4	3,1	6,2
Juridische zaken	0,9	2,1	4,2
Communicatie	0,0	0,1	0,1
Toezicht	0,0	0,0	0,0
Bedrijfsvoering	0,0	0,0	0,0
Totaal benodigde formatie (eenmalig)	**2,3**	**5,2**	**10,6**
Jaarlijkse werkzaamheden			
Vergunningen	0,8	1,2	2,1
Juridische zaken	0,8	1,5	3,2
Communicatie	0,0	0,0	0,1
Toezicht	2,2	3,1	4,5
Bedrijfsvoering	0,0	0,0	0,1
Totaal benodigde formatie (jaarlijks)	**3,9**	**5,9**	**9,9**

Het derde scenario, waarbij wordt uitgegaan van zestien vergunninghouders, zou de zwaarste uitvoeringslast impliceren. Hierbij moet echter worden aangetekend dat het hoogst onwaarschijnlijk is dat dit scenario zich zou voltrekken. Daarvoor zou immers vereist zijn dat de rechtspersoon die Holland Casino (met tien casinovestigingen) overneemt, zich zou opsplitsen in tien rechtspersonen met elk één vergunning. Dit wetsvoorstel sluit overdracht van de vergunning van de ene rechtspersoon aan de andere immers expliciet uit. Bovendien zouden de overige zes vergunningen dan ook nog eens aan zes verschillende partijen (niet zijnde de partij die Holland Casino overneemt) moeten worden verleend. Onderzoeksbureau SIRA heeft op basis van interviews ingeschat dat het meest waarschijnlijke aantal vergunninghouders twee tot vier is (zie paragraaf 11). De formatieve lasten zullen naar verwachting dan ook het midden houden tussen de schattingen gemaakt met betrekking tot de eerste twee scenario's.

11. Bedrijfseffecten

Door onderzoeksbureau SIRA is een inschatting gemaakt van de administratieve lasten, de nalevingskosten en de overige bedrijfseffecten als gevolg van dit wetsvoorstel. Administratieve lasten zijn de kosten voor het bedrijfsleven en burgers om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortkomen uit het wetsvoorstel. Nalevingskosten zijn alle kosten die met de naleving van verplichtingen uit het wetsvoorstel zijn gemoeid.
Op basis van interviews met enkele kansspelaanbieders zijn de effecten voor bedrijven gekwantificeerd. Daarbij is een inschatting gemaakt of al dan niet sprake is van bedrijfseigen kosten. Onder bedrijfseigen kosten worden handelingen verstaan die voortvloeien uit verplichtingen in de regelgeving, maar die bedrijven ook zonder deze regelgeving zouden uitvoeren of al uitvoerden voordat deze regelgeving er was. De bedrijfseigen kosten worden om die reden niet meegerekend in de berekening van de uit dit wetsvoorstel voortvloeiende lasten. Het houden van toezicht door middel van camera's, het verwerken van persoonsgegevens en het garanderen van passende deskundigheid en betrouwbaarheid van het personeel worden bijvoorbeeld aangemerkt als bedrijfseigen kosten en zijn derhalve niet meegenomen bij de berekening van de nalevingskosten.

Voor burgers brengt dit wetsvoorstel geen extra lasten met zich mee. De lasten voor burgers die een casino bezoeken, zoals de lasten die gepaard gaan met de identificatie bij speelcasino's en – in voorkomende gevallen – met inschrijving in het centraal register voor uitsluiting van deelname aan kansspelen, vloeien namelijk niet voort uit dit wetsvoorstel, maar uit het wetsvoorstel kansspelen op afstand. Deze lasten zijn dan ook reeds in het kader van dat wetsvoorstel in kaart gebracht.
De meeste verplichtingen die uit dit wetsvoorstel voortkomen, hebben betrekking op houders van een vergunning tot het organiseren van speelcasino's. Veel verplichtingen voor vergunninghouders gelden op dit moment al voor de (enige) vergunninghouder voor speelcasino's, Holland Casino. Daarnaast geldt voor een aantal van de geïdentificeerde verplichtingen voor vergunninghouders dat zij onderdeel zijn van het wetsvoorstel kansspelen op afstand. Het gaat hierbij met name om de verplichtingen ten aanzien van het centraal register voor uitsluiting van deelname aan kansspelen. Om dubbeltelling in de lasten te voorkomen, zijn de verplichtingen die reeds gelden voor Holland Casino en de verplichtingen die reeds in het wetsvoorstel kansspelen op afstand in kaart zijn gebracht, bij de kwantificering van de bedrijfseffecten ten behoeve van dit wetsvoorstel buiten beschouwing gelaten.
Het precieze aantal vergunninghouders is niet op voorhand te bepalen. Na de privatisering van Holland Casino en de verlening van nieuwe vergunningen zijn er maximaal zeven vergunninghouders. SIRA schat op basis van interviews in dat het meest waarschijnlijke aantal vergunninghouders twee tot vier is. Voor de overige zes vergunningen geldt immers dat er één partij kan zijn (niet zijnde Holland Casino) die meerdere van deze vergunningen weet te bemachtigen. In het onderzoek is daarom met deze bandbreedte gewerkt. SIRA verwacht dat ook buitenlandse partijen zullen opteren voor een casinovergunning in Nederland. Naar inschatting van SIRA zullen de wijzigingen in de casinowetgeving geen significant effect hebben op de werkgelegenheid in de sector.

Op basis van interviews met relevante personen uit het bedrijfsleven is een eerste schatting gemaakt van de initiële en structurele lasten.
De initiële of eenmalige lasten zijn noodzakelijke handelingen waarmee bedrijven alleen bij de inwerkingtreding te maken zullen hebben. De totale initiële administratieve lasten bedragen naar verwachting minimaal € 228.000 en maximaal € 912.000. Deze lasten komen volledig voort uit de vergunningaanvraagprocedure uitgaande van vijf tot twintig vergunning-

aanvragen. De lasten voor de vergunningaanvraag komen met name voort uit de tijd die nodig is voor het bestuderen van de indieningsvereisten en het verzamelen van de benodigde informatie. Daarnaast zijn er lasten als gevolg van de veiling. De totale initiële nalevingskosten worden geschat op € 107.800. De eenmalige nalevingskosten komen voort uit de maatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving. De houders van de twee vergunningen voor nieuwe speelcasinovestigingen krijgen te maken met kosten voor het instellen van een centraal register, het inrichten van de locatie zodat toegangscontrole kan worden uitgevoerd en het werven en opleiden van personeel.
De structurele lasten zijn de verplichtingen die periodiek terugkomen voor bedrijven.
De totale structurele administratieve lasten worden geschat op minimaal € 114.000 en maximaal € 303.900. Het grootste deel van deze administratieve lasten betreft de kosten die verband houden met maatregelen ter bescherming van de consument (€ 89.600 – € 221.300). Het gaat daarbij om de kosten voor het aanstellen van een compliance officer en de kosten voor aanschaf van – door de kansspelautoriteit af te geven – merktekens voor (modellen voor) speelautomaten.

De totale structurele nalevingskosten bedragen naar verwachting € 439.400. Houders van de twee vergunningen voor nieuwe speelcasino's krijgen te maken met extra personeels- en opleidingskosten als gevolg van de maatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving.

12. Consultatie wetsvoorstel[33]

Het wetsvoorstel is op 28 januari 2015 ter consultatie voorgelegd aan onder meer de kansspelautoriteit, het College bescherming persoonsgegevens (Cbp), De Nederlandsche Bank (DNB), *de* Autoriteit Consument en Markt (ACM), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Financial Intelligence Unit (FIU), Geestelijke Gezondheidszorg Nederland (GGZ), Trisigma, de Stichting Anonieme Gokkers Omgeving Gokkers (AGOG), Holland Casino, GLI Europe, NMi, de VAN Kansspelen Branche-organisatie (VAN), de Dutch Association of Gaming Providers, de European Casino Association (ECA) en de Stichting Nederlandse Pokerbond. Tegelijkertijd is het wetsvoorstel voor brede consultatie op internet geplaatst (www.internetconsultatie.nl).
Consultatiereacties zijn onder meer ontvangen van de kansspelautoriteit, het Cbp, de ACM, AGOG, het Centrum voor Verantwoord Spelen (CVS), FNV Zakelijke dienstverlening, het Goede Doelen Platform, Holland Casino, de ondernemingsraad van Holland Casino, de VAN Kansspelen Branche-organisatie, de European Casino Association (ECA), de Stichting Nederlandse Pokerbond en Van der Duin consultancy.
Enkele partijen hebben de consultatie van dit wetsvoorstel aangegrepen om opmerkingen te maken die betrekking hebben op het wetsvoorstel kansspelen op afstand of op andere onderwerpen die buiten het bestek van dit wetsvoorstel vallen. Waar de consultatiereacties raakvlakken hebben met dit wetsvoorstel, worden zij bij dit wetsvoorstel betrokken. Waar dat niet het geval is, blijven zij buiten beschouwing. Voor opmerkingen over het wetsvoorstel kansspelen op afstand – bijvoorbeeld met betrekking tot de hoogte van het belastingtarief voor kansspelen op afstand of de aanpak van illegaal aanbod van kansspelen op afstand – wordt verwezen naar de parlementaire stukken behorende bij het wetsvoorstel kansspelen op afstand (33 996).

[33] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Een aantal van de consultatiereacties heeft geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Hieronder wordt ingegaan op de hoofdlijnen uit de diverse reacties.

12.1 Marktordeningsmodel en vergunningenstelsel

De ACM beoordeelt het positief dat het speelcasinomonopolie van Holland Casino wordt beëindigd en het voor nieuwe partijen mogelijk wordt om toe te treden tot de markt voor speelcasino's. Wel vraagt de ACM zich af of de mate van verruiming van het speelcasinoregime voldoende is om effectieve concurrentie te bewerkstelligen. Zij wijst daarbij, net als de VAN, op het gegeven dat de partij die Holland Casino overneemt gedurende vijftien jaar tien van de zestien speelcasino's mag exploiteren.
In reactie daarop wordt allereerst opgemerkt dat het voorgestelde marktordeningsmodel meer concurrentie bewerkstelligt dan het huidige model met één houder van een vergunning tot het aanbieden van speelcasino's in Nederland.
Daarnaast moet een onderscheid worden gemaakt tussen concurrentie *op* de markt en concurrentie *om* de markt. Op de markt zal er weliswaar een partij zijn die tien van de zestien vergunningen kan exploiteren, maar iedere geïnteresseerde partij zal in een transparant en non-discriminatoir proces kunnen meedingen om die positie op de markt.
De positie *op* de markt van de partij die Holland Casino via een transparant en non-discriminatoir proces overneemt, wordt voorts op twee manieren beperkt. Ten eerste is die sterke positie slechts van tijdelijke aard. Dit wetsvoorstel beoogt immers niet alleen beëindiging van het exclusieve recht van Holland Casino, maar ook beëindiging van de onbepaalde tijd van diens vergunning. Na vijftien jaar lopen verleende vergunningen af en worden partijen op gelijke voet in staat gesteld om mee te dingen naar iedere vrijkomende vergunning. Ten tweede voorziet het wetsvoorstel in regionale spreiding. Nederland wordt verdeeld in vijf regio's en Holland Casino zal naar verwachting in vier van de vijf regio's één casinovestiging moeten prijsgeven, zodat in elk van die regio's toetreding van andere aanbieders van speelcasino's mogelijk wordt.
Ten slotte staan aanbieders van speelcasino's niet alleen met elkaar in concurrentie, maar ook met, onder andere, aanbieders van kansspelen op afstand en aanbieders van amusement dat losstaat van kansspelen (zoals bioscopen en theaters).

Holland Casino vraagt de regering hoe haar wens om concurrentie op de speelcasinomarkt mogelijk te maken zich verhoudt tot de opmerking in deze memorie van toelichting dat de regering het niet als haar taak beschouwt om concurrentie te forceren. Daaraan gerelateerd vraagt de VAN waarom de regering meent dat het niet altijd mogelijk is om onder alle omstandigheden concurrentie in elke regio te realiseren. Ook vraagt de VAN waarom de regering de mogelijkheid van een duopolie niet uitsluit.
Zoals aangegeven in deze memorie van toelichting, beschouwt de regering het aanbieden van kansspelen niet als overheidstaak. Speelcasino's zullen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel dan ook niet langer door een staatsdeelneming worden aangeboden, maar door een of meerdere private partijen. Ook is aangegeven dat het, met het oog op de gewenste kanalisatie, wenselijk is dat aanbieders van speelcasino's met elkaar in concurrentie kunnen treden. Of aanbieders van speelcasino's daadwerkelijk een vergunningaanvraag doen en met elkaar in concurrentie treden, is echter volledig aan hen. De wetgever kan vanzelfsprekend niet forceren dat een partij een vergunningaanvraag doet, maar hij kan wel randvoorwaarden scheppen die concurrentie mogelijk maken. Zo wordt het maximumaantal speelcasino's in Nederland uitgebreid van

veertien naar zestien en bepaalt het overgangsrecht dat de partij die Holland Casino overneemt niet kan meedingen naar de overige zes vergunningen. Ook zal Holland Casino in naar verwachting in vier van de vijf regio's één casinovestiging moeten prijsgeven, zodat in elk van die regio's toetreding van nieuwe aanbieders van speelcasino's mogelijk wordt. Naast het geprivatiseerde Holland Casino kunnen minimaal één en maximaal zes partijen de speelcasinomarkt betreden. In reactie op de VAN wordt opgemerkt dat de mogelijkheid van een duopolie niet wordt uitgesloten omdat het overheidsbeleid erop is gericht om concurrentie binnen de regio's mogelijk te maken. Binnen een duopolie is dat evengoed realiseerbaar.

In enkele reacties wordt ingegaan op de keuze voor een gesloten vergunningenstelsel, dat wil zeggen een stelsel met een beperkt aantal vergunningen (namelijk zestien). De kansspelautoriteit en de VAN vragen de regering in hoeverre het consistent is dat de regering op de speelcasinomarkt een gesloten stelsel voorstelt, terwijl het aanhangige wetsvoorstel kansspelen op afstand uitgaat van een open vergunningenstelsel (dus zonder vergunningenplafond).
Een consistent beleid houdt naar de overtuiging van de regering niet noodzakelijkerwijs in dat op elke deelmarkt van het kansspelbeleid, zonder rekening te houden met specifieke kenmerken van afzonderlijke deelmarkten, steeds dezelfde keuzes worden gemaakt. Ook indien op afzonderlijke deelmarkten steeds de beleidskeuzes worden gemaakt die het meest optimaal recht doen aan de algemene beleidsdoelstellingen is sprake van een consistent beleid. Op basis van dezelfde algemene doelstellingen van het kansspelbeleid kunnen de specifieke kenmerken van de ene deelmarkt nopen tot keuzes die afwijken van het beleid op een andere deelmarkt.
Kansspelen op afstand zijn op dit moment verboden in Nederland. Toch worden kansspelen op afstand op grote schaal, en door een grote hoeveelheid aanbieders, illegaal aangeboden in Nederland. De regulering van kansspelen op afstand staat dan ook in het teken van de kanalisatie van de omvangrijke bestaande vraag naar een gereguleerd en veilig aanbod. Zou er worden gekozen voor een gesloten vergunningenstelsel met een beperkt aantal vergunningen, dan zou het risico bestaan dat de vraag naar kansspelen op afstand onvoldoende naar het legale aanbod zou kunnen worden geleid. Daarom is op de deelmarkt van kansspelen op afstand gekozen voor een open vergunningenstelsel met strenge vergunningsvoorwaarden. Binnen het open vergunningenstelsel kan de bestaande vraag naar kansspelen op afstand worden beantwoord door betrouwbaar en verantwoord gereguleerd aanbod en als gevolg van de strikte eisen waar aanvragers (en houders) van een vergunning aan moeten voldoen, zal het aantal vergunninghouders naar verwachting op natuurlijke wijze worden beperkt.
In tegenstelling tot kansspelen op afstand, is op de deelmarkt van speelcasino's bij het huidige aantal van veertien casinovestigingen slechts in beperkte mate sprake van consumentenvraag naar illegaal aanbod die gekanaliseerd zou moeten worden naar legaal aanbod. Omwille van de gewenste kanalisatie is het dan ook niet noodzakelijk om het gesloten vergunningenstelsel te vervangen voor een open vergunningenstelsel. De andere doelstellingen van het kansspelbeleid (voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en criminaliteit) nopen naar het oordeel van de regering ertoe om het vergunningenstelsel vooralsnog gesloten te houden. De regering kiest voor deze behoedzame aanpak bij de modernisering van de speelcasinomarkt omdat op voorhand niet exact kan worden ingeschat welke effecten de introductie van een open vergunningenstelsel zouden hebben op de realisatie van de doelstellingen van het kansspelbeleid, zoals de preventie van kansspelverslaving.

FNV Zakelijke dienstverlening acht het openstellen van de casinomarkt geen rationele keuze en vraagt zich af of de publieke belangen in een marktmodel met verschillende private aanbieders, gelet op hun streven naar winstmaximalisatie, wel net zo goed kunnen worden geborgd als thans het geval is bij Holland Casino.
De regering is ervan overtuigd dat de doelstellingen van het kansspelbeleid ten opzichte van de situatie waarin er slechts één – aan de Staat gerelateerde – aanbieder is, even goed kunnen worden gerealiseerd in een strikt gereguleerd regime met enkele naast elkaar opererende private aanbieders. Een onmisbaar onderdeel van zo'n strikt gereguleerd regime is een onafhankelijke toezichthouder die over een effectief handhavingsinstrumentarium beschikt. Daartoe is de kansspelautoriteit ingesteld. Dat is een belangrijke verbetering ten opzichte van het verleden, waarin minder effectief toezicht kon worden gehouden. Voorts wijst de regering erop dat Nederland als enige in Europa (nog) een publiek monopolie op de speelcasinomarkt kent. Tot slot wordt erop gewezen dat de speelcasinomarkt niet volledig wordt opengesteld. Er is gekozen voor een behoedzame aanpak, waarbij enkele nieuwe partijen tot de casinomarkt kunnen toetreden en het aantal bestaande casino's slechts beperkt wordt uitgebreid.

12.2 Vergunningaanvraag en wijze van vergunningverlening

De kansspelautoriteit vraagt of vergunningen per aanbieder of per vestiging worden verleend.
Het antwoord hierop is dat vergunningen per regio worden verleend. Vergunningen zijn altijd gekoppeld aan een van de vijf regio's en partijen die geïnteresseerd zijn in een vergunning om in een bepaalde regio een speelcasino te organiseren kunnen een aanvraag voor een dergelijke vergunning indienen. Het is denkbaar dat een partij meerdere vergunningen heeft en dus meerdere speelcasino's kan organiseren in Nederland. Wellicht ten overvloede wordt daarbij opgemerkt dat het niet uitmaakt of de verschillende besluiten, inhoudende de vergunningen om die speelcasino's te organiseren, zijn neergelegd in één of in meerdere documenten. Ook indien meerdere vergunningen van een partij door de raad van bestuur van de kansspelautoriteit zijn neergelegd in één document, blijven het meerdere vergunningen. De eventuele intrekking, schorsing of wijziging van de ene vergunning, heeft dan ook niet – zoals de kansspelautoriteit in haar consultatiereactie suggereert – automatisch gevolgen voor de andere vergunning(en) van een en dezelfde partij.

De kansspelautoriteit vraagt of een aanvraag moet zien op een bepaalde regio.
Die vraag kan bevestigend worden beantwoord. Zou dat niet zo zijn, dan zou het voor de raad van bestuur van de kansspelautoriteit onmogelijk zijn om te bepalen of een vergunning al dan niet schaars is en, bijgevolg, of er al dan niet geveild moet worden.

De kansspelautoriteit stelt enkele vragen over toelating tot de veiling. Zij vraagt of de aanvrager van een vergunning, om te worden toegelaten tot de veiling, alleen hoeft te voldoen aan de vereisten neergelegd in het voorgestelde artikel 27l, of dat hij ook voldoende aannemelijk moet maken dat hij in staat zal zijn om te voldoen aan alle voorwaarden die aan een vergunninghouder worden gesteld.
Aanvragers van een vergunning zullen de raad van bestuur van de kansspelautoriteit ervan moeten overtuigen dat zij op verantwoorde wijze in staat zijn om een speelcasino te organiseren. Het is dan ook niet toereikend om te voldoen aan de eisen zoals neergelegd in het voorgestelde artikel 27l. Uit de afwijzingsgronden, neergelegd in het voorgestelde artikel 27j, volgt dat aanvragers onder andere moeten aantonen dat

zij – indien zij een vergunning verkrijgen – zullen voldoen aan de bij of krachtens de Wok gestelde voorschriften (dus niet slechts aan artikel 27l). Bedacht moet worden dat de raad van bestuur van de kansspelautoriteit vergunningaanvragen uitsluitend inhoudelijk beoordeelt in het kader van de beslissing omtrent toelating tot de veiling. Na de toelating tot de veiling volgt er immers nog wel een veiling (tenzij er niet meer dan één partij tot de veiling wordt toegelaten), maar worden de aanvragen niet nog eens inhoudelijk beoordeeld. De raad van bestuur van de kansspelautoriteit verleent dan ook direct na de veiling de vergunning aan de winnaar van de veiling.

De kansspelautoriteit informeert naar het rechtskarakter van de beslissing omtrent toelating tot de veiling, bedoeld in het voorgestelde artikel 27i, derde lid.
Juist om vroegtijdige rechtsbescherming tegen deze voor belanghebbenden belangrijke beslissing mogelijk te maken, laat het wetsvoorstel hierover geen twijfel bestaan. Artikel 27i, vierde lid, bepaalt immers dat de beslissing omtrent toelating tot de veiling een beschikking is («Indien met betrekking tot een *beschikking* genomen krachtens het derde lid (...)»). Om het nog verder te expliciteren, is aan de artikelsgewijze toelichting bij artikel 27i, derde lid, toegevoegd dat de beslissing omtrent toelating tot de veiling een beschikking is waartegen voor belanghebbenden bezwaar en beroep open staat. De regering heeft bewust de keuze gemaakt om vroegtijdige rechtsbescherming tegen de beslissing omtrent toelating tot de veiling mogelijk te maken. De door de kansspelautoriteit gemaakte vergelijking met de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 2 oktober 2014 (ECLI:NL:RBROT:2014:7917, r.o. 8.5), waar dat niet het geval was, gaat dan ook niet op.

12.3 Vergunning en vergunninghouder

De kansspelautoriteit stelt voor dat een vergunninghouder wijzigingen die relateren aan betrouwbaarheid en geschiktheid verplicht bij de kansspelautoriteit moet melden.
De regering ondersteunt dit voorstel van harte. Met het oog op een goede vervulling van haar toezichtstaak, is het immers noodzakelijk dat de kansspelautoriteit steeds beschikt over relevante, actuele en juiste gegevens die de vergunninghouder betreffen. Om die reden is in het wetsvoorstel kansspelen op afstand (in het voorgestelde artikel 34k) voorzien in een wettelijke basis om een verplichting tot het melden van relevante gegevens in lagere regelgeving op te nemen. Deze wettelijke basis is generiek, en zal dus ook gelden ten aanzien van houders van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino. In lagere regelgeving zal worden tegemoet gekomen aan de wens van de kansspelautoriteit.

Artikel 27h, tweede lid, bepaalt dat een vergunning niet overdraagbaar is. De kansspelautoriteit merkt op dat het wenselijk is om ook een regeling te treffen voor het geval dat de vergunning niet wordt overgedragen, maar de zeggenschap over, of de eigendom van, de rechtspersoon die de vergunning houdt wijzigt.
De regering merkt op dat in deze gevallen niet kan worden gesproken van een vorm van overgang van de vergunning; de vergunning van rechtspersoon XY blijft immers in handen van rechtspersoon XY. Wel is het naar het oordeel van de regering van groot belang dat de kansspelautoriteit in haar hoedanigheid als toezichthouder steeds zicht heeft op de zeggenschapsstructuur binnen de rechtspersoon die de vergunning houdt. Door middel van het zojuist genoemde artikel 34k uit het wetsvoorstel kansspelen op afstand, alsmede de daarop gebaseerde lagere regelgeving, moet de vergunninghouder van elke relevante wijziging die hem betreft melding maken bij de kansspelautoriteit. Van een relevante

wijziging is vanzelfsprekend sprake indien de zeggenschapsstructuur binnen de organisatie van de vergunninghouder aanzienlijk wijzigt doordat de zeggenschap of de eigendom bij andere personen komt te liggen.

De kansspelautoriteit en Holland Casino verzoeken om verduidelijking van de gevolgen van een faillissement van een vergunninghouder voor de vergunning.
Artikel 27l, vierde lid, schrijft voor dat de continuïteit van de vergunninghouder redelijkerwijs gewaarborgd moet zijn. Indien een vergunninghouder failleert, is diens continuïteit niet gewaarborgd en kan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit de vergunning (op grond van artikel 27k, eerste lid, onder b) intrekken. De raad van bestuur zal bij de voorbereiding van een beslissing over een vergunning echter eerst alle relevante feiten en omstandigheden van het concrete geval moeten betrekken. Indien goede perspectieven bestaan op de verkoop en een daarop volgende doorstart van de betrokken onderneming, en daarmee op continuering van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van het speelcasino, dan kan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit beslissen om de vergunning niet in te trekken. Indien de raad van bestuur echter van oordeel is dat de continuïteit van de organisatie van de vergunninghouder redelijkerwijs niet meer kan worden gewaarborgd of de geschiktheid van de betrokken vergunninghouder in het geding is, dan zal hij de vergunning intrekken.

12.4 Verslavingspreventie

In het wetsvoorstel kansspelen op afstand is in het kader van verslavingspreventie een «derdenprocedure» opgenomen. Deze procedure komt erop neer dat derden – bijvoorbeeld gezinsleden – bij de kansspelautoriteit een gemotiveerd verzoek tot onvrijwillige inschrijving van een speler in het centraal register uitsluiting kansspelen kunnen indienen. AGOG verzoekt de regering deze procedure ook in dit wetsvoorstel op te nemen.
De regering onderschrijft het belang van de derdenprocedure. De derdenprocedure uit het wetsvoorstel kansspelen op afstand heeft niet slechts betrekking tot kansspelen op afstand, maar ook op kansspelen in speelcasino's en speelautomatenhallen. Aparte opneming van de derdenprocedure in dit wetsvoorstel is derhalve niet nodig.

Holland Casino merkt op dat het voor zowel spelers als vergunninghouders belangrijk is om te weten waar de eigen verantwoordelijkheid van spelers ophoudt en waar de zorgplicht van vergunninghouders begint. Een en ander zou duidelijk moeten worden gemaakt in de lagere regelgeving.
De regering onderschrijft de noodzaak om in lagere regelgeving duidelijk tot uitdrukking te brengen wie welke verantwoordelijkheid heeft met betrekking tot het voorkomen van kansspelverslaving. In lagere regelgeving zal dit dan ook nader worden uitgewerkt. Overigens biedt het wetsvoorstel kansspelen op afstand (in artikel 27ja) al handvatten hiervoor. Dit voorgestelde artikel voorziet in een plicht voor vergunninghouders om spelersgegevens te registreren en te analyseren, het speelgedrag bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving nader te onderzoeken en bij een redelijk vermoeden dat de speler door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan zijn naasten in dat speelgedrag te interveniëren. Die interventie kan leiden tot een entreeverbod met betrekking tot speelcasino's van de betreffende vergunninghouder of tot een tijdelijke uitsluiting van de speler (door die speler zelf of door de kansspelautoriteit) van deelname aan kansspelen in

alle speelautomatenhallen en speelcasino's in Nederland, alsmede van deelname aan alle in Nederland aangeboden kansspelen op afstand.

Het CVS adviseert bij de uitwerking van het verslavingspreventiebeleid de nadruk te leggen bij preventie en vroegsignalering. Op die manier wordt vooral ook de grote groep van recreatieve spelers bereikt. Voorts zou de eventuele doorverwijzing naar hulpverlening beter moeten worden geregeld.
De regering onderkent het belang van preventieve maatregelen en vroege signalering van mogelijk problematisch speelgedrag. Dit komt tot uitdrukking in de invulling die aan de op vergunninghouders rustende zorgplicht wordt gegeven. Het informeren van de speler (over verantwoord speelgedrag en de risico's van het spel) respectievelijk het observeren van de speler (om ontluikend risicovol speelgedrag tijdig te signaleren en zo nodig te interveniëren) vormen belangrijke elementen van die zorgplicht. Dit geldt ook voor de doorverwijzing naar de hulpverlening, waarbij kan worden gedacht aan GGZ-instellingen, zelfhulpgroepen en (anonieme) online hulpverlening. De verschillende elementen van de zorgplicht worden nader uitgewerkt in de lagere regelgeving.

12.5 Spelaanbod

Het CVS pleit voor de beschikbaarheid van een breed spelaanbod in de speelcasino's, zodat – in het kader van de kanalisatie – ook de recreatieve spelers voldoende worden bereikt. In dat verband achten het CVS en de Stichting Nederlandse Pokerbond het wenselijk dat in alle speelcasino's poker – vooral met lagere inzetmogelijkheden – wordt aangeboden. De Stichting Nederlandse Pokerbond pleit er daarnaast voor om op gemeentelijk niveau kleinschalig pokeraanbod in fysieke locaties – niet zijnde speelcasino's – toe te staan. Ook vraagt de Pokerbond aandacht voor grote, jaarlijks terugkerende, internationale pokertoernooien. Deze zouden door een vergunninghouder georganiseerd moeten worden, maar niet noodzakelijkerwijs binnen het speelcasino.
Inderdaad stelt de regering vast dat bij een aanzienlijk deel van de bevolking een zekere behoefte bestaat om verschillende varianten van poker te beoefenen. Juist omdat die behoefte bestaat, is de verwachting dat vergunninghouders aan deze behoefte tegemoet zullen komen. Mocht dit in onvoldoende mate het geval zijn en mochten er onverhoopt kanalisatieproblemen rijzen, dan kunnen hierover bij lagere regelgeving nadere regels worden gesteld.
Eén van de in de beleidsvisie kansspelen aangekondigde maatregelen ter modernisering van het kansspelbeleid, is het creëren van de mogelijkheid om kleinschalig pokeraanbod onder het regime van de zogenoemde «kleine kansspelen» te organiseren. Hiervoor werd al aangegeven dat de regering wat betreft de verschillende in de beleidsvisie aangekondigde stappen een gefaseerde aanpak hanteert. De regering zal de nadere uitwerking van deze maatregel op een later moment ter hand nemen.
De regering voelt niet voor de suggestie om vergunninghouders de mogelijkheid te bieden om buiten het speelcasino grote internationale poker(toernooien) te organiseren.
Juist vanwege de aard van de in speelcasino's aangeboden kansspelen, en de daaraan verbonden risico's, worden in de regelgeving strenge eisen aan vergunninghouders gesteld met betrekking tot, onder andere, de bedrijfsvoering en het (interne) toezicht. Buiten de speelcasino's kan in onvoldoende mate aan deze eisen worden voldaan. Daar komt nog bij dat de regering het als haar taak beschouwt om de binnenlandse vraag naar casinospelen te kanaliseren naar legaal aanbod van speelcasino's. Niet echter om de *internationale* vraag naar grote pokertoernooien naar Nederlandse bodem te kanaliseren.

Volgens ECA is een verbod om in speelcasino's gelegenheid te geven tot deelname aan kansspelen op afstand moeilijk handhaafbaar en leidt een dergelijk verbod tot oneerlijke concurrentie tussen casino-exploitanten en aanbieders van kansspelen op afstand.
De regering erkent dat het praktisch onmogelijk is om te voorkomen dat bezoekers van een speelcasino, met behulp van bijvoorbeeld een smartphone, zullen deelnemen aan kansspelen op afstand. Het zou ook te ver voeren om van vergunninghouders te verwachten dat zij actief erop moeten toezien wat bezoekers met hun smartphones doen. Dit is op zichzelf genomen echter geen reden om het aanbieden van kansspelen op afstand binnen speelcasino's toe te staan. Binnen het speelcasino geldt als regel dat houders van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino slechts casinospelen aanbieden die bij of krachtens de speelcasinotitel uit de Wok mogen worden aangeboden. Ook indien een casino-exploitant tevens houder van een vergunning tot het aanbieden van kansspelen op afstand is, mag hij aan bezoekers van het speelcasino dus geen kansspelen op afstand aanbieden. Dit verbod zou worden overtreden indien de vergunninghouder binnen zijn speelcasino – bijvoorbeeld via een specifiek daartoe opgestelde internetzuil of terminal – kansspelen op afstand zou aanbieden. Zou dat wel worden toegestaan, dan zouden twee vergunningenregimes, met alle gevolgen van dien, door elkaar heen gaan lopen. Daarbij moet worden bedacht dat beide regimes, vanwege de uiterst verschillende omstandigheden waaronder beide typen kansspelen worden aangeboden, verschillende regels kennen met betrekking tot bijvoorbeeld verslavingspreventie en het tegengaan van fraude en witwassen.

12.6 Toezicht en handhaving

Holland Casino en de ondernemingsraad van Holland Casino zien het toezicht op de naleving graag specifieker uitgewerkt in (de toelichting op) het wetsvoorstel, mede omdat de kansspelautoriteit straks niet alleen op de verschillende vergunninghouders voor speelcasino's, maar ook op de online aanbieders en enkele honderden speelautomatenhallen toezicht moet houden.
De memorie van toelichting geeft inzicht in de wijze waarop de kansspelautoriteit het toezicht op de naleving van de regelgeving en de handhaving daarvan zal uitoefenen en over welk instrumentarium zij daarbij zal beschikken. De wettelijke bepalingen zullen veelal nader worden uitgewerkt en toegelicht in gedelegeerde regelgeving. Voorts moet de kansspelautoriteit, in haar hoedanigheid als zelfstandig bestuursorgaan, ruimte worden gelaten om zelf invulling te kunnen geven aan haar wettelijke taken met betrekking tot toezicht en handhaving.

De kansspelautoriteit verzoekt om duidelijkheid ten aanzien van de gevolgen van beslissingen van andere toezichthouders en de Belastingdienst voor de houder van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino. De kansspelautoriteit vraagt de regering of deze beslissingen de kansspelautoriteit aanleiding kunnen geven om de vergunning tot het organiseren van een speelcasino te schorsen of in te trekken. De kansspelautoriteit noemt als voorbeeld een intrekkingsbesluit van DNB met betrekking tot de ontheffing van het verbod op het aanhouden van opvorderbare gelden en een boetebesluit van de Belastingdienst vanwege fraude met, of het niet betalen van, kansspelbelasting.
De regering merkt op dat besluiten van andere bestuursorganen ten aanzien van een casino-exploitant – op zichzelf genomen – geen invloed hebben op diens vergunning tot het organiseren van een speelcasino. Wel is het natuurlijk zo, dat zij een indicatie kunnen vormen dat de betreffende vergunninghouder het niet zo nauw neemt met de kansspelwetgeving. Het is immers niet ondenkbaar dat een partij die wordt beboet voor

belastingfraude, zich ook schuldig maakt aan daaraan gerelateerde overtredingen, waar de kansspelautoriteit toezicht op houdt. Het ligt in de rede dat de kansspelautoriteit haar toezichtsactiviteiten op een vergunninghouder intensiveert indien tegen die vergunninghouder door een ander bestuursorgaan een sanctiebesluit is genomen. Komt vervolgens vast te staan dat een vergunninghouder inderdaad in strijd met kansspelwetgeving heeft gehandeld, dan kan de kansspelautoriteit actie ondernemen. Afhankelijk van de aard en de zwaarte van de overtreding kan de kansspelautoriteit bijvoorbeeld overgaan tot het geven van een bindende aanwijzing, het opleggen van een boete, het schorsen van de vergunning of – als ultieme mogelijkheid – het intrekken van de vergunning.

De kansspelautoriteit vraagt wat de gevolgen zijn voor de door de haar verleende vergunning tot het organiseren van een speelcasino, indien de vergunning voor het uitoefenen van een wisselinstelling, dan wel de ontheffing van het verbod op het aanhouden van opvorderbare gelden door DNB wordt geweigerd, geschorst of ingetrokken.
In beginsel heeft het enkele feit dat de vergunning voor het uitoefenen van een wisselinstelling dan wel de ontheffing van het verbod op het aanhouden van opvorderbare gelden wordt geweigerd, geschorst of ingetrokken slechts tot gevolg dat de desbetreffende activiteiten niet (meer) mogen worden uitgeoefend in een speelcasino.
Dit zou betekenen dat een ondernemer wél een vergunning van de kansspelautoriteit krijgt voor het organiseren van een speelcasino, maar niet in aanmerking komt voor een vergunning van DNB voor het uitoefenen van een wisselinstelling. Om dergelijke situaties zoveel mogelijk te voorkomen, en om dubbele lasten tegen te gaan, wordt ernaar gestreefd beide vergunningsprocedures op elkaar af te stemmen. De procedures hebben namelijk gemeen dat zij (onder andere) erop zijn gericht de betrouwbaarheid en geschiktheid van de aanvrager te toetsen.

De kansspelautoriteit verzoekt om uitbreiding van de intrekkingsgronden uit artikel 27k met een algemeen geformuleerd «vangnet» voor andere gevallen waarin intrekking of schorsing van de vergunning gewenst is. Een vangnetbepaling kan, naar het oordeel van de kansspelautoriteit, bijvoorbeeld dienst doen indien de ondersteunende activiteiten binnen het speelcasino de grens van het toelaatbare overschrijden of indien beslissingen van andere toezichthouders of de Belastingdienst daartoe aanleiding geven.
De regering is het met de kansspelautoriteit eens dat het mogelijk moet zijn om een vergunning in te trekken indien dat noodzakelijk is in het belang van de doelstellingen van het kansspelbeleid. In de door de kansspelautoriteit genoemde voorbeelden kan het, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, noodzakelijk zijn om een verleende vergunning in te trekken (en daaraan voorafgaand te schorsen). Daarvoor hoeft echter geen nieuwe grondslag te worden opgenomen in het wetsvoorstel, maar kan – in de door de kansspelautoriteit genoemde gevallen – worden verwezen naar het bepaalde in artikel 27k, eerste lid, onder b.

De kansspelautoriteit meent dat het toezicht op naleving is gediend met de inzet van zogenaamde «mystery guests» of «mystery shopping». Dat zou kunnen plaatsvinden door toezichthouders gebruik te laten maken van een andere identiteit of betaalmiddelen die niet op hun eigen naam staan. De regering voelt niet voor een dergelijke uitbreiding van het toezichtsinstrumentarium van de kansspelautoriteit. De kansspelautoriteit beschikt, mede na de voorziene uitbreiding van het bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium in het wetsvoorstel kansspelen op afstand, over een breed scala van instrumenten om het toezicht op de kansspelregelgeving op een goede manier te kunnen uitoefenen. Daarbij komt dat bezoekers

van een speelcasino alleen tot dat speelcasino kunnen worden toegelaten indien hun identiteit en leeftijd zijn gecontroleerd en registratie van hun personalia heeft plaatsgevonden. De inzet van toezichthouders als «mystery guests» in een speelcasino zou dus alleen realiseerbaar zijn indien die toezichthouders met een van overheidswege verstrekt identiteitsdocument, onder de dekmantel van een aangenomen identiteit, een speelcasino zouden kunnen betreden. Dit is een voor het beoogde doel onevenredig zwaar middel.

12.7 Overgangsrecht

Enkele partijen verzoeken de regering om toe te lichten wat er gebeurt met de vier casinovestigingen die worden losgekoppeld van Holland Casino. Meer specifiek vraagt de ACM hoe wordt bepaald welke vier vestigingen Holland Casino zal verliezen. Holland Casino vraagt de regering op welke wijze de vier vergunningen behorend bij deze vestigingen worden verleend.
Zoals de Minister van Financiën heeft gemeld aan de Tweede Kamer, is de verkoop van vier vestigingen van Holland Casino een «desinvestering», waarover de Staat als aandeelhouder een beslissing dient te nemen.[34]
Ook bepaalt de Staat, dus niet Holland Casino, welke vier vestigingen van Holland Casino zullen worden afgestoten. De Staat zal daarbij handelen overeenkomstig het beoordelingskader uit de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013, op basis waarvan onder andere strategische en financiële aspecten worden afgewogen. Naast dit beoordelingskader zullen beleidsmatige overwegingen (bijvoorbeeld de mogelijke effecten op de kanalisatie) een rol spelen. Om concurrentie te bevorderen geldt bovendien als criterium dat naar verwachting in vier van de vijf regio's een casinovestiging wordt afgestoten om ruimte voor een nieuwe aanbieder of aanbieders te maken. De precieze criteria worden in het kader van de privatisering nader uitgewerkt.
De vier vergunningen die worden losgekoppeld van Holland Casino zullen, net als iedere andere vergunning, op een transparante en non-discriminatoire wijze worden verleend. De precieze wijze van verlening wordt op grond van het overgangsrecht uitgewerkt.

Enkele partijen (FNV Zakelijke dienstverlening, Holland Casino en de ondernemingsraad van Holland Casino) maken opmerkingen over de arbeidsvoorwaarden van casinomedewerkers. FNV Zakelijke dienstverlening verzoekt de regering om de huidige arbeidsvoorwaarden van medewerkers van Holland Casino algemeen verbindend te verklaren en duidelijke waarborgen daarover in het wetsvoorstel op te nemen. Holland Casino en de ondernemingsraad van Holland Casino verzoeken de regering om zich in te zetten voor een sector-cao.
Dit wetsvoorstel omvat een reguleringskader voor een gemoderniseerd speelcasinoregime met een geprivatiseerd Holland Casino. De privatisering van Holland Casino *an sich*, valt uit de aard der zaak buiten het bestek van dit wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel is dan ook niet de juiste plaats om – in het kader van de privatisering – in te gaan op de gevolgen van de privatisering voor medewerkers van Holland Casino. De verkoop van Holland Casino (door de Staat) zal door de Minister van Financiën worden voorbereid, die daarbij vanzelfsprekend binnen de relevante wettelijke kaders zal handelen en die zal handelen conform het genoemde beoordelingskader uit de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013. Wel kan op deze plaats in het algemeen worden opgemerkt dat van het algemeen verbindend verklaren van een sector-cao pas sprake kan zijn indien wordt voldaan aan het representativiteitsvereiste. Dit houdt in dat de cao al moet gelden voor een naar het oordeel van de Minister van

[34] Kamerstukken II 2014–2015, 28 165, nr. 182, p. 39.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid belangrijke meerderheid van de sector. Dit wordt bepaald door het aantal bij de georganiseerde werkgevers (zijnde werkgevers die lid zijn van de werkgeversorganisatie die partij is bij de cao) werkzame personen af te zetten tegen het totaal aantal personen dat onder de werkingssfeer van de cao valt. Nu nog niet bekend is welke bedrijven straks tot de markt zullen toetreden en hoeveel werknemers bij die bedrijven werken, is het nog te vroeg om vooruit te lopen op het al dan niet algemeen verbindend verklaren van een sector-CAO.

De ACM vraagt wat met de tien vergunningen van het geprivatiseerde Holland Casino gebeurt na de initiële looptijd van vijftien jaar.
Voor de tien vergunningen van het geprivatiseerde Holland Casino geldt, net als voor iedere andere vergunning tot het organiseren van speelcasino, dat zij aan het einde van de looptijd aflopen en de (voormalig) vergunninghouders geen rechten meer kunnen ontlenen aan de afgelopen vergunningen. De betreffende tien vergunningen zullen bovendien niet meer als bundel, maar afzonderlijk worden aangeboden.

De ACM merkt op dat de concurrentie per geveilde vergunning naar verwachting beperkter is indien alle vergunningen na de initiële looptijd tegelijkertijd opnieuw worden geveild. Zij informeert daarom of alle vergunningen tegelijkertijd aflopen.
Na de initiële looptijd zullen vergunningen niet allemaal tegelijkertijd aflopen. Voor de eerste zestien vergunningen die na inwerkingtreding van de wet worden verleend zal de vergunningsduur weliswaar gelijk zijn, maar niet elke vergunning zal op hetzelfde moment ingaan (zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 27h, vierde lid).

De VAN merkt op dat niet is uitgesloten dat het overgangsrecht leidt tot minder transparante en non-discriminatoire methode van vergunningverlening van de tien vestigingen die Holland Casino na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal mogen exploiteren.
De regering deelt die twijfel niet. Het wetsvoorstel gaat, ook met betrekking tot het overgangsrecht, uit van transparante en non-discriminatoire verlening van vergunningen. Zowel bij de privatisering van Holland Casino als bij de verlening van de tien vergunningen aan de partij die Holland Casino overneemt, zijn de Staat (als privatiserend rechtspersoon), respectievelijk de raad van bestuur van de kansspelautoriteit (als vergunningverlenend bestuursorgaan) gebonden aan de beginselen van transparantie en non-discriminatie. Het overgangsrecht maakt een koppeling tussen de privatisering van Holland Casino en de verlening van tien vergunningen aan de partij die Holland Casino overneemt. Zou die koppeling niet worden gemaakt, dan zou de onwenselijke situatie kunnen ontstaan dat een partij Holland Casino overneemt (inclusief casinovestigingen en personeel), maar vervolgens geen vergunning krijgt om een speelcasino in Nederland te exploiteren. Dat risico zou de kans op een geslaagde privatisering aanzienlijk verkleinen. De koppeling van de privatisering en de vergunningverlening betekent echter geenszins dat de kansspelautoriteit automatisch gehouden zou zijn om tien vergunningen te verlenen aan de partij aan wie de Staat Holland Casino zou willen verkopen. Dat zou de onafhankelijke positie van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit miskennen. De raad van bestuur van de kansspelautoriteit heeft een zelfstandige verantwoordelijkheid om te beoordelen of een beoogde kandidaat om Holland Casino over te nemen voldoet aan de vereisten die de wet stelt om een vergunning te verkrijgen en of die kandidaat op transparante en non-discriminatoire wijze door de Staat is aangezocht. Alleen indien die beoordeling naar het oordeel van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit positief uitvalt, aan de beoogde

koper van Holland Casino vergunning worden verleend tot het exploiteren van tien speelcasino's.

De VAN vraagt of de spelersbestanden van Holland Casino op de koper van Holland Casino of met de individuele casinovestigingen overgaan. Welke activa precies zullen overgaan op de koper van Holland Casino, respectievelijk op de koper van de individuele casinovestigingen, zal in het kader van de privatisering nog nader worden uitgewerkt. Het overgangsrecht voorziet in de mogelijkheid om in de ministeriële regeling te bepalen dat aan de verlening van vier van de zes (resterende) vergunningen de voorwaarde wordt verbonden dat de vergunningverlening gepaard gaat met overname van activa, passiva en/of personeel. Deze overname kan ook betrekking hebben op immateriële activa, zoals spelersbestanden.

12.8 Overig

Holland Casino merkt op dat enkele termen uit de voorgestelde wetsartikelen betrekkelijk onbepaald zijn (zoals «onvoldoende gewaarborgd», «redelijkerwijs», «adequaat beleid» en «passende deskundigheid») en verbindt daaraan de vraag wie uitleg gaat geven aan die begrippen.
Het gebruik van dergelijke begrippen is op het niveau van de formele wet niet ongebruikelijk en op zichzelf ook niet onwenselijk. Wel zal, in het belang van de rechtszekerheid, voor betrokken partijen voldoende duidelijk moeten zijn waar zij aan toe zijn. Om die reden worden de betreffende begrippen in de artikelsgewijze toelichting nader toegelicht en in gedelegeerde regelgeving nader uitgewerkt. Het is vervolgens aan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit om op basis van wet- en regelgeving, en mogelijk ook op basis van beleidsregels, te bepalen of in concrete gevallen sprake is van, bijvoorbeeld, «adequaat beleid» of «passende deskundigheid».

De kansspelautoriteit wijst op de, naar haar oordeel, complexe relatie tussen de artikelen 30z en 27h van het wetsvoorstel enerzijds, en «een aantal gerelateerde bepalingen uit de Wok anderzijds, in verband met de verschillende vergunningenstelsels voor casino's en speelautomaten». Dit kan naar het oordeel van de kansspelautoriteit leiden tot rechtsonzekerheid en overgangsproblemen.
Juist om rechtsonzekerheid en overgangsproblemen te voorkomen, voorziet in een koppeling tussen de vergunning op grond van artikel 27h (tot het organiseren van een speelcasino) enerzijds, en de vergunning van artikel 30z (tot het aanwezig hebben en exploiteren van speelautomaten in een speelcasino) anderzijds. Door deze koppeling verblijft de houder van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino niet in onzekerheid over de vraag of hij speelautomaten in zijn speelcasino aanwezig mag hebben en exploiteren. Uit het voorgestelde artikel 30z volgt immers dat de partij die een speelcasinovergunning bemachtigt van rechtswege ook een vergunning verkrijgt voor het aanwezig hebben en het exploiteren van speelautomaten in zijn speelcasino. Deze partij hoeft daarvoor dus niet, zoals op basis van de huidige wetstekst het geval is, nog eens afzonderlijk bij de raad van bestuur van de kansspelautoriteit een aanvraag voor een afzonderlijke vergunning in te dienen. Het in titel VA vervatte speelautomatenregime blijft onverkort van toepassing op het aanwezig hebben en exploiteren van speelautomaten in een speelcasino.

Het CVS is van mening dat er een balans moet zijn tussen het maken van reclame voor kansspelen en het uitdragen van verantwoord spelen.
De regering onderschrijft dit. Op grond van artikel 4a Wok is het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen tot stand gebracht. Dit besluit bevat voorschriften die erop zijn gericht om te voorkomen dat door middel van wervings- en reclameactiviteiten wordt aangezet tot

onmatige deelname aan kansspelen. Bij gelegenheid van de uitwerking van lagere regelgeving zullen deze voorschriften, in het licht van dit wetsvoorstel, opnieuw onder de loep worden genomen en – indien nodig – worden gewijzigd.

De VAN merkt op dat de regering de ruimte voor nevenactiviteiten binnen de casinovestigingen sterk wil beperken. De VAN acht hiervoor geen goede argumenten aanwezig en roept op het tot op heden gevoerde beleid voort te zetten, waarin – naar de mening van de VAN – Holland Casino ruime mogelijkheden tot het aanbieden van entertainment werd geboden.
Vergunninghouders zullen in het voorgestelde casinoregime private ondernemingen zijn. Buiten de casinovestigingen staat het hen dan ook vrij om «andere» activiteiten (zoals hotels of clubs) te ontplooien. Binnen de casinovestigingen, dat wil zeggen: achter de toegangspoort, zullen – net als thans het geval is bij Holland Casino – slechts ondersteunende activiteiten (zoals horecafaciliteiten en – op beperkte schaal – entertainment) mogen worden ontplooid. De regering heeft dus niet bedoeld de ruimte voor het bieden van entertainment te beperken. Ter verduidelijking is de memorie van toelichting op dit punt uitgebreid (zie paragraaf 4.1).

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

Afdeling 1. Inleidende bepaling

Artikel 27g (algemeen)

Eerste lid

In aansluiting op de systematiek van de huidige Wok volgt uit het eerste lid dat een speelcasino uitsluitend mag worden georganiseerd met een vergunning die met inachtneming van de nieuw voorgestelde titel IVb is verleend.

Tweede lid

Het tweede lid definieert wat wordt verstaan onder een speelcasino. Het gaat hierbij om een voor het publiek opengestelde of bedrijfsmatig gedreven vaste inrichting, waar door middel van gemeenschappelijk beoefende kansspelen aan de deelnemers een gelegenheid als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, wordt gegeven.
Uit deze definitie volgt dat gemeenschappelijk beoefende kansspelen die in besloten kring en niet bedrijfsmatig worden aangeboden buiten de reikwijdte van de definitie vallen. Gemeenschappelijk beoefende kansspelen die in besloten kring op bedrijfsmatige basis worden aangeboden, vallen echter wel onder de definitie. Zulke activiteiten behoeven derhalve op grond van het eerste lid een vergunning. Van een vaste inrichting is sprake indien de kansspelen worden aangeboden binnen een fysieke inrichting die een duidelijke zichtbaarheid en duurzaamheid heeft. Kansspelen die niet in een vaste inrichting, maar via het internet worden aangeboden vallen om die reden buiten de reikwijdte van de definitie. Onder gemeenschappelijk beoefende kansspelen wordt verstaan een kansspel waarbij aan verschillende deelnemers tegelijkertijd gelegenheid wordt gegeven om mee te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling

waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen. Bekende voorbeelden van dergelijke gemeenschappelijk beoefende kansspelen zijn roulette en blackjack. De mogelijkheid om gemeenschappelijk beoefende kansspelen aan te bieden is een wezenskenmerk van een speelcasino. Een speelcasino dat geen gemeenschappelijk beoefende kansspelen aanbiedt, kan dan ook niet worden aangemerkt als een speelcasino, maar lijkt daarentegen veel meer op een speelautomatenhal. Het woord «wordt» in de definitiebepaling maakt dan ook duidelijk dat het aanbieden van gemeenschappelijk beoefende kansspelen niet alleen een mogelijkheid, maar een verplichting is voor vergunninghouders. Gegarandeerd moet immers zijn dat de kennelijke vraag naar dit type kansspelen kan worden toegeleid naar legaal en betrouwbaar aanbod (de kanalisatiegedachte). Bij of krachtens lagere regelgeving kunnen op grond van artikel 27h, vierde lid, onder c, dan ook minima worden gesteld aan het aanbod van dit type kansspelen.
Het spelaanbod in een speelcasino is niet noodzakelijk beperkt tot kansspelen die gemeenschappelijk worden beoefend, maar kan ook bestaan uit speelautomaten. Dat ook speelautomaten in een speelcasino kunnen worden opgesteld en geëxploiteerd, is in de definitie expliciet tot uitdrukking gebracht. Uit het gebruik van het werkwoord «kunnen» volgt dat voor vergunninghouders geen verplichting bestaat om speelautomaten in een speelcasino op te stellen en te exploiteren. Bij of krachtens artikel 30z, derde lid, Wok worden in lagere regelgeving regels gesteld over speelautomaten in een speelcasino.

Afdeling 2. De vergunning tot het organiseren van een speelcasino

Artikel 27h (aantal, geldigheidsduur, geografische spreiding, overgang)

Het voorgestelde artikel 27h bevat bepalingen over de vergunning tot het organiseren van een speelcasino.

Eerste lid

Op grond van het eerste lid kan de raad van bestuur maximaal zestien vergunningen verlenen tot het organiseren van een speelcasino. Dat maximaal zestien vergunningen kunnen worden verleend, betekent niet dat de raad van bestuur van de kansspelautoriteit eenzijdig kan beslissen om minder dan zestien vergunningen te verlenen. Het woord «maximaal» brengt tot uitdrukking dat mogelijk onvoldoende interesse van geschikte partijen bestaat om een vergunning aan te vragen. Indien er slechts interesse bestaat voor vijftien vergunningen, is het voor de raad van bestuur vanzelfsprekend onmogelijk om ook de zestiende vergunning te verlenen.

Tweede lid

Het voorgestelde tweede lid bepaalt dat de vergunning tot het organiseren van een speelcasino voor bepaalde tijd wordt verleend en dat de vergunning niet kan worden overgedragen. De geldigheidsduur wordt op grond van het vierde lid in lagere regelgeving geregeld. In paragraaf 4.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangekondigd dat de geldigheidsduur van de vergunning op vijftien jaar zal worden vastgesteld.
Het is vergunninghouders niet toegestaan om vergunningen over te dragen aan derde partijen. Verlening van vergunningen is voorbehouden aan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit, zodat effectief zicht kan worden gehouden op de hoedanigheid van de houder van de vergunning.

Over andere wijzen van overgang van vergunningen, bijvoorbeeld door fusies van ondernemingen, worden krachtens het vierde lid, onderdeel e, algemeen verbindende voorschriften opgesteld. Voor iedere toegestane overgang van vergunningen zal in ieder geval altijd voorafgaande instemming van de kansspelautoriteit worden vereist, zodat te allen tijde kan worden getoetst of de doelstellingen van het kansspelbeleid met de overgang gewaarborgd blijven.

Derde lid

Het derde lid bepaalt dat de vergunning tot het organiseren van een speelcasino wordt verleend onder een beperking die verband houdt met de geografische spreiding van de speelcasino's. De vergunning is dus gebonden aan een specifieke regio.
Aan de vergunning kunnen voorschriften in het belang van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van het speelcasino worden verbonden.
Wijziging van vergunningsvoorschriften betekent wijziging van de vergunning. Die wijziging kan geschieden op aanvraag – waarvoor behandelkosten (leges) verschuldigd zijn – of ambtshalve.

Vierde lid

Op grond van het vierde lid worden bij lagere regelgeving nadere regels gesteld met betrekking tot de vergunning tot het organiseren van een speelcasino.
Op grond van onderdeel a worden regels gesteld met betrekking tot de geografische spreiding van de speelcasino's (zie paragraaf 4.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting).
Op grond van onderdeel b worden regels gesteld over de kansspelen die op grond van een vergunning mogen worden aangeboden binnen het speelcasino. Het ligt voor de hand dat vergunninghouders in ieder geval de kansspelen zullen kunnen aanbieden die Holland Casino in de huidige situatie op grond van de Beschikking casinospelen 1996 kan aanbieden. Daarbij kunnen op grond van onderdeel b ook spelregels en andere kenmerken van die spelen worden gegeven. De vergunninghouder kan binnen het speelcasino uitsluitend kansspelen aanbieden die bij of krachtens dit artikellid in een speelcasino mogen worden aangeboden. Hieruit volgt dus dat een vergunninghouder aan bezoekers van zijn speelcasino binnen dat speelcasino geen kansspelen op afstand kan aanbieden, ook als hij tevens in het bezit is van een vergunning tot het aanbieden van kansspelen op afstand. Door deze afbakening wordt voorkomen dat de verschillende kansspeldeelmarkten, waarbinnen op verschillende onderdelen verschillende voorschriften gelden, in elkaars vaarwater geraken.
Op grond van onderdeel c worden regels gesteld met betrekking tot de minimale en de maximale omvang van de te organiseren kansspelen. Aan het kansspelaanbod in speelcasino's kunnen op verschillende manieren minima en maxima worden gesteld. Dat kan aan de hand van het aantal speelautomaten en speeltafels per vestiging, maar bijvoorbeeld ook aan de hand van het aantal spelersplaatsen (het aantal deelnemersplaatsen aan speeltafels of speelautomaten), aan de hand van de hoogte van het prijzengeld, aan de hand van de minimum en maximum inzet per persoon en per speelkans of een combinatie van deze factoren.
Op grond van onderdeel d worden regels gesteld over geldigheidsduur van de vergunning. Paragraaf 4.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting gaat nader in op de geldigheidsduur van de vergunning. De ene vergunninghouder zal meteen na vergunningverlening beschikken over een casinovestiging en personeel en vrijwel direct een speelcasino kunnen exploiteren, terwijl een andere vergunninghouder «slechts» een

kale vergunning heeft weten te bemachtigen en nog tijd nodig zal hebben om het speelcasino op te starten. Het zou niet redelijk, en met het oog op kanalisatie ook niet wenselijk, zijn om de vergunninghouder die het speelcasino vrijwel direct zou kunnen exploiteren gedwongen te laten wachten tot alle andere vergunninghouders ook zo ver zijn. Het zou evenmin redelijk zijn om de tijd die een partij redelijkerwijs nodig heeft om een speelcasino op te starten in mindering te brengen op de vergunningsduur. De raad van bestuur van de kansspelautoriteit zal de termijn van vijftien jaar dan ook pas laten ingaan vanaf het moment dat het speelcasino operationeel is. De aanvangsdatum van de looptijd van de vergunning valt dus niet noodzakelijk samen met de datum waarop de vergunning wordt verleend.
Verder worden regels gesteld over de overgang van de vergunning (onderdeel e). Het tweede lid bepaalt dat de vergunning niet kan worden overgedragen, maar andere manieren van overgang, zoals in het geval van een fusie van rechtspersonen, zal onder bepaalde voorwaarden wel worden toegestaan.

Opmerking verdient dat hoewel het vierde lid spreekt over «bij of krachtens» algemene maatregel van bestuur te stellen (nadere) regels, de regering ernaar streeft om van de mogelijkheid tot subdelegatie, in de algemene maatregel van bestuur, een zo terughoudend mogelijk gebruik te maken. Overeenkomstig de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt deze mogelijkheid beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van (technische) details van een regeling of voorschriften waarvan te voorzien is dat zij met grote spoed moeten worden vastgesteld. Ook voor de andere delegatiebepalingen in titel Vb geldt dat de regering er zoveel mogelijk naar streeft om de uitvoeringsregels op het niveau van de algemene maatregel van bestuur vast te stellen.

Artikel 27i (transparante vergunningverlening)

Het voorgestelde artikel 27i bevat bepalingen over de verlening van de vergunning tot het organiseren van een speelcasino. Uitgangspunt is dat vergunningen op een transparante en non-discriminatoire wijze worden verleend. Concreet houdt dat in dat het vergunningstelsel is gebaseerd op objectieve criteria, die niet-discriminerend en vooraf kenbaar zijn.

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat de vergunning tot het organiseren van een speelcasino wordt verleend door middel van een veiling. Een veiling is een openbare verkoop waarbij de partij die op de veiling het hoogste bod uitbrengt als winnaar uit de bus komt. Het winnen van de veiling schept een betalingsverplichting van de winnende partij jegens de overheid.

Tweede lid

Om te bewerkstelligen dat vergunningen niet onderhands worden verleend, maar dat iedere geïnteresseerde partij voldoende tijd wordt gegund om haar interesse in het verkrijgen van de vergunning door het indienen van een aanvraag kenbaar te maken, bepaalt het tweede lid dat tijdig passende openbaarheid wordt gegeven aan het voornemen tot het houden van een veiling. Het voornemen tot het houden van een veiling wordt in ieder geval aangekondigd in de Staatscourant.
Op grond van het zesde lid wordt in lagere regelgeving meer precies bepaald wat dient te worden verstaan onder «tijdig» en «passende mate van openbaarheid». Daarbij kunnen andere wijzen van openbaarmaking dan alleen door middel van plaatsing in de Staatscourant worden voorgeschreven.

Derde lid

Aanvragen van vergunningen tot het organiseren van een speelcasino worden door de raad van bestuur op dezelfde wijze inhoudelijk beoordeeld als wanneer er sprake zou zijn van een open vergunningenstelsel met een onbepaald aantal te verlenen vergunningen. De raad van bestuur bepaalt of de aanvraag voldoet aan de daartoe bij of krachtens de wet gestelde voorwaarden. Indien dat niet het geval is, wijst de raad van bestuur de aanvraag af. Het derde lid maakt duidelijk dat een aanvraag die niet voldoet aan de daartoe gestelde voorwaarden wordt afgewezen nog voordat er een veiling heeft plaatsgevonden. Op die manier is gewaarborgd dat uitsluitend aanvragers die wel voldoen aan de voorwaarden ter verkrijging van de vergunning tot de veiling kunnen worden toegelaten. De beslissing over toelating tot de veiling is een beschikking waartegen voor belanghebbenden bezwaar en beroep open staat.

Vierde lid

De (positieve dan wel negatieve) beslissing van de raad van bestuur omtrent toelating tot de veiling is een beschikking in de zin van de Awb. De negatieve beslissing houdt immers een afwijzing van de aanvraag in, terwijl de positieve beslissing tot gevolg heeft dat de aanvrager wordt toegelaten tot de veiling en dus daadwerkelijk kans maakt op het verkrijgen van de vergunning. Ook de (positieve dan wel negatieve) beslissing van de raad van bestuur om uiteindelijk na een veiling een vergunning toe te kennen is een beschikking. Volgens de systematiek van de Awb staat tegen een beschikking voor belanghebbenden in beginsel bezwaar en beroep open. Het vierde lid is opgenomen om rond dit soort besluiten de effectieve rechtsbescherming van (derde-)belanghebbenden te dienen. Beoogd wordt om te voorkomen dat een onomkeerbare situatie ontstaat nog voordat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan. Een onomkeerbare situatie zou bijvoorbeeld kunnen ontstaan indien een partij in bezwaar of beroep opkomt tegen de weigering om toegelaten te worden tot de veiling, alsmede in voorkomende gevallen tegen de toelating van een directe concurrent tot de veiling, maar de veiling al hangende bezwaar of beroep wordt gehouden. Ook moet worden voorkomen dat een partij aan een veiling deelneemt maar later komt vast te staan dat die partij ten onrechte tot de veiling werd toegelaten. Een onomkeerbare situatie zou voorts kunnen ontstaan indien een vergunning naar aanleiding van een veiling wordt verleend maar de verlening van die vergunning nog wordt aangevochten. Als de winnaar zijn speelcasino eenmaal heeft geopend, zal het terugdraaien van de vergunningverlening ingrijpende gevolgen hebben. Zonder schorsende werking van het verzoek om een voorlopige voorziening zouden, in genoemde gevallen, dus al snel onomkeerbare gevolgen dreigen te ontstaan.
Indien met betrekking tot dezelfde beschikking bij meerdere rechtbanken een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, volgt uit de systematiek van hoofdstuk 8 van de Awb dat artikel 8:8 Awb (evenals de overige algemene bepalingen uit Titel 8.1) ook geldt in de voorlopigevoorzieningsprocedure.

Vijfde lid

Een veiling wordt georganiseerd indien er meer geschikte aanvragen dan te verlenen vergunningen zijn. Indien voor een vergunning echter slechts één geschikte aanvraag wordt ingediend, dan kan de vergunning zonder veiling worden verleend. Indien niet één geschikte aanvraag wordt ingediend, kan van vergunningverlening worden afgezien. Doorslaggevend is het aantal aanvragen dat overblijft na de inhoudelijke beoordeling van de aanvragen door de raad van bestuur. Denkbaar is dat er vijf

aanvragen worden gedaan voor een vergunning, maar dat de raad van bestuur drie aanvragen afwijst. In dat geval worden de overige twee aanvragen toegelaten tot de veiling. Indien de raad van bestuur echter vier van de vijf aanvragen afwijst, hoeft er niet te worden geveild. De raad van bestuur kan de vergunning tot het organiseren van een speelcasino dan zonder veiling verlenen aan de aanvrager van de enige niet afgewezen aanvraag. Doet de situatie zich voor dat alle aanvragen worden afgewezen, dan wordt er geen veiling georganiseerd en wordt er ook geen vergunning verleend. Het ligt dan in de rede dat geïnteresseerden een nieuwe mogelijkheid wordt geboden om een aanvraag in te dienen.

Zesde lid

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld, die in ieder geval betrekking hebben op de indiening en behandeling van de aanvraag van een vergunning (onder a), de openbare aankondiging van de veiling (onder b), de veiling (onder c) en de termijn waarbinnen een beschikking op de aanvraag wordt gegeven (onder d).
Onder onderdeel a vallen onder andere regels over hoe de aanvraag moet worden ingediend, binnen welke termijn dat moet gebeuren en welke gegevens de aanvrager in ieder geval moet verstrekken. Daarbij kan worden gedacht aan gegevens waaruit blijkt dat de aanvrager zal voldoen aan de bij of krachtens de wet aan de vergunninghouder gestelde voorwaarden, bijvoorbeeld met betrekking tot de organisatie van de aan te bieden kansspelen en de onderneming van de aanvrager.
Op grond van onderdeel b wordt bepaald welke informatie de aankondiging van de veiling, bedoeld in het tweede lid, in ieder geval moet bevatten. Uit die aankondiging moet bijvoorbeeld voldoende duidelijk blijken welke vergunningen geveild, wanneer een aanvraag kan worden ingediend, aan wie de aanvraag dient te worden gericht, een eventueel minimumbod, et cetera.
Om zeker te weten dat de aanvrager ook zal kunnen voldoen aan de verplichtingen voortvloeiend uit de veiling, kan op grond van onderdeel c voor de toelating tot de veiling als eis een financiële zekerheidstelling worden gevraagd van de aanvrager.
De zorgvuldige beoordeling van aanvragen impliceert een aanzienlijke werklast voor de raad van bestuur van de kansspelautoriteit. Op grond van onderdeel d zal een beslistermijn worden vastgesteld die daarmee rekening houdt en de raad van bestuur voldoende tijd biedt om te besluiten over toelating tot de veiling.
Op grond van artikel 4:5 Awb kan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit in bepaalde gevallen besluiten een aanvraag niet in behandeling te nemen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de aanvraag die wordt gedaan buiten de aanvraagperiode, zoals bekendgemaakt in de aankondiging van de veiling, bedoeld in het tweede lid. De situatie kan zich voordoen dat het maximaal aantal te verlenen vergunningen nog niet is bereikt, maar nog niet op grond van artikel 27i, tweede lid, een veiling voor die vergunningen is aangekondigd. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de aanvraag die wordt ingediend daags nadat een vergunning tot het organiseren van een speelcasino is ingetrokken, maar nog voordat een veiling voor die vrijgekomen vergunning is aangekondigd.

Artikel 27j (afwijzing)

Het voorgestelde artikel 27j bevat gronden waarop de aanvraag van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino door de raad van bestuur van de kansspelautoriteit wordt afgewezen.

Eerste lid

Bij de aanvraag moeten de gegevens en bescheiden worden overgelegd die voor de beoordeling van die aanvraag nodig zijn. Op grond daarvan en op grond van overige informatie waarover de kansspelautoriteit kan beschikken, moet voldoende zijn gewaarborgd dat de aanvrager en diens onderneming, bij eventuele verlening van een vergunning, zullen voldoen aan de bij of krachtens de Wok gestelde voorschriften (onderdeel a), en dat het speelcasino na vergunningverlening overeenkomstig de Nederlandse kansspel- en anti-witwasregelgeving en de Sanctiewet 1977 zal worden georganiseerd (onderdeel b). Voorts moet voorafgaande aan de vergunningverlening voldoende zijn gewaarborgd dat na de verlening van een vergunning doelmatig en doeltreffend toezicht op naleving van de Nederlandse kansspel- en anti-witwaswetgeving en de Sanctiewet 1977 kan worden uitgeoefend (onderdeel c). Zo zal uit de overgelegde stukken onder meer moeten blijken dat de aanvrager en zijn onderneming zullen voldoen aan onder meer het zetelvereiste, het rechtsvormvereiste, het transparantievereiste, het continuïteitsvereiste, vereisten met betrekking tot de bedrijfsvoering, alsmede de betrouwbaarheids- en deskundigheidseisen. Indien bijvoorbeeld de betrouwbaarheid van de aanvrager of diens beleidsbepalers niet buiten twijfel staat, moet de aanvraag worden afgewezen. Ook moet aannemelijk worden gemaakt dat de bedrijfsvoering zo zal zijn ingericht dat de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van het speelcasino mogelijk is, maar ook bijvoorbeeld dat de informatieverplichtingen jegens de kansspelautoriteit nageleefd zullen worden. Verder moeten de beschikbare gegevens en bescheiden voldoende inzicht geven in de wijze waarop het speelcasino na vergunningverlening zal worden georganiseerd en moet reeds voor de verlening van de vergunning vast staan dat de mogelijkheden van adequaat toezicht en adequate handhaving voldoende zijn gewaarborgd.
Op het moment waarop de raad van bestuur van de kansspelautoriteit een aanvraag beoordeelt, zal nog niet aan alle voorwaarden feitelijk zijn voldaan. Bepaalde vereisten -zoals het rechtsvormvereiste – kunnen aanvullende investeringen vergen, die eerst zullen worden gedaan nadat zekerheid bestaat over de vergunningverlening. In dergelijke gevallen moet uit de overgelegde gegevens en bescheiden wel voldoende duidelijk zijn dat aan de betreffende voorwaarde zal worden voldaan nadat de vergunning is verleend. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van uitgewerkte voornemens of conceptovereenkomsten. De raad van bestuur van de kansspelautoriteit kan in zulke gevallen de vergunning laten ingaan vanaf de datum waarop de voorwaarden daadwerkelijk zijn vervuld.
Inherent aan een gesloten vergunningenstelsel is de mogelijkheid dat een aanvraag weliswaar voldoet aan de voorwaarden die worden gesteld om tot de veiling te worden toegelaten, maar de aanvraag naar aanleiding van de veilinguitslag niet kan worden toegewezen. Een dergelijke aanvraag kan op grond van onderdeel d worden afgewezen.

Tweede lid

Op grond van het tweede lid kunnen de afwijzingsgronden nader worden uitgewerkt. Daarbij kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld met betrekking tot de gevallen waarin het voldoen aan een bepaald voorschrift, zoals het vereiste dat de betrouwbaarheid van de aanvrager buiten twijfel moet staan, onvoldoende is gewaarborgd.

Artikel 27k (intrekking, schorsing)

Het voorgestelde artikel 27k bevat gronden waarop een vergunning tot het organiseren van een speelcasino kan worden ingetrokken en geschorst. De mogelijkheid van volledige intrekking en schorsing impliceert tevens de mogelijkheid van gedeeltelijke intrekking en schorsing.

Eerste lid

Op grond van onderdeel a kan de vergunning worden ingetrokken indien de beslissing om die vergunning te verlenen is gebaseerd op onjuiste of onvolledige gegevens. Niet iedere onjuistheid of onvolledigheid rechtvaardigt de intrekking van een vergunning. De onjuistheid of onvolledigheid moet van dien aard zijn dat de vergunning niet aan de betrokken vergunninghouder zou zijn verleend, indien de kansspelautoriteit bij de vergunningverlening de beschikking zou hebben gehad over de volledige en juiste gegevens. Van onjuiste of onvolledige gegevens kan onder meer sprake zijn indien de vergunninghouder informatie heeft achtergehouden die noodzakelijk was om de aanvraag te kunnen beoordelen.
Op grond van onderdeel b kan de vergunning ook worden ingetrokken indien niet of niet meer wordt voldaan aan de bij of krachtens de Wok, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, de Sanctiewet 1977 of de Wet op de kansspelbelasting. De vergunninghouder moet vanzelfsprekend niet alleen op het moment van ingebruikname van de vergunning voldoen aan de vergunningsvoorwaarden, maar ook op elk moment daarna tijdens de looptijd van de vergunning. Gedacht kan worden aan een situatie waarin de vergunninghouder zijn rechtsvorm wijzigt of zijn zetel verplaatst en daardoor niet langer een kapitaalvennootschap met zetel in een EU/EER-lidstaat of een goedgekeurd derde land is, of aan een situatie waarin een zodanig ondoorzichtige zeggenschapsstructuur is aangegaan dat doelmatig en doeltreffend toezicht niet langer mogelijk is, alsmede aan een situatie waarin de betrouwbaarheid van de vergunninghouder of diens beleidsbepalers niet langer buiten twijfel staat.
Op grond van onderdeel c kan de vergunning worden ingetrokken indien een aan de vergunning verbonden voorschrift of een beperking waaronder de vergunning is verleend is overtreden.
Op grond van onderdeel d is intrekking ook mogelijk indien de vergunninghouder niet binnen een redelijke termijn een speelcasino overeenkomstig de vergunning heeft georganiseerd. Vergunninghouders zullen daadwerkelijk het speelcasino moeten exploiteren. Voorkomen moet immers worden dat consumenten door het wegvallen van casinoaanbod in de verleiding worden gebracht om zich tot illegaal kansspelaanbod wenden. Indien vergunninghouders hun verkregen vergunning niet binnen een redelijke termijn in gebruik hebben genomen, kan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit de vergunning intrekken. De vrijgekomen vergunning kan vervolgens via de wettelijk voorgeschreven procedure worden verleend aan een partij die de vergunning wel zal gebruiken om een speelcasino te exploiteren. Het is uiteindelijk aan de kansspelautoriteit om in een individueel geval te bepalen wat een redelijke termijn is waarbinnen een vergunninghouder zijn speelcasino heeft georganiseerd, maar het komt alleszins redelijk voor om een nieuwkomer op de casinomarkt voldoende tijd te gunnen, dat wil zeggen in ieder geval twee jaar, om de daadwerkelijke exploitatie van de vergunning voor te bereiden. Dit zal in lagere regelgeving worden uitgewerkt.
Op grond van onderdeel e kan de vergunning worden ingetrokken indien de houder van de vergunning is opgehouden het speelcasino te organiseren. Het verschil met onderdeel d is dat de vergunning op grond van onderdeel e kan worden ingetrokken als vergunninghouder het speel-

casino weliswaar gedurende enige tijd heeft georganiseerd, maar daar op enig moment mee ophoudt. Ook bij dit onderdeel geldt dat moet worden voorkomen dat door het onbenut laten van de vergunning de consument zijn toevlucht zoekt tot het illegale aanbod.
Het is denkbaar dat een vergunninghouder zijn statutaire zetel, zijn hoofdbestuur of zijn hoofdvestiging buiten Nederland heeft (zie artikel 27l). De raad van bestuur van de kansspelautoriteit kan zijn toezichtsbevoegdheden echter niet in het buitenland inzetten, waardoor het moeilijk kan zijn om toezicht te houden op activiteiten die de vergunninghouder buiten Nederland ontplooit. Wel heeft de raad van bestuur van de kansspelautoriteit de bevoegdheid om een vergunning in voorkomende gevallen te schorsen of in te trekken. Onderdeel f bepaalt expliciet dat de vergunning kan worden ingetrokken indien de vergunninghouder onvoldoende medewerking heeft verleend aan het toezicht op naleving en de handhaving van de bij of krachtens de Wok, de Sanctiewet 1977, en de Wet op de kansspelbelasting gestelde voorschriften. Naar verwachting zal de enkele mogelijkheid van intrekking van de vergunning de vergunninghouder ertoe aanzetten om de relevante regelgeving na te leven en medewerking te verlenen aan het toezicht door de raad van bestuur van de kansspelautoriteit.

Uit de toepasselijke bepalingen van de Awb volgt dat de vergunninghouder, voordat de vergunning kan worden ingetrokken, door de raad van bestuur van de kansspelautoriteit moet worden gehoord. Dit geeft hem de gelegenheid zich te conformeren aan de gestelde regels of bijzondere omstandigheden naar voren te brengen die moeten worden betrokken bij de beoordeling of de vergunning moet worden ingetrokken.

Tweede lid

Op grond van het tweede lid kan de vergunning worden geschorst hangende het onderzoek naar de wenselijkheid om die vergunning in te trekken. Met de zorgvuldige voorbereiding van een besluit omtrent de intrekking van de vergunning kan enige tijd zijn gemoeid, in het bijzonder indien onderzoek door bijvoorbeeld het openbaar ministerie of het Bureau Bibob nodig is. Indien de gegevens die aanleiding tot dat onderzoek hebben gegeven van dien aard zijn dat het niet verantwoord is om de vergunninghouder nog langer toe te staan een speelcasino te organiseren, moet de vergunning hangende de voorbereiding van het intrekkingsbesluit kunnen worden geschorst. Het spreekt voor zich dat de periode van schorsing niet zeer lang kan zijn. Anderzijds moet binnen die periode wel een gedegen onderzoek gedaan kunnen worden. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen hierover nadere regels worden gesteld (derde lid).

Afdeling 3. De houder van de vergunning tot het organiseren van een speelcasino

Artikel 27l (rechtsvorm, transparantie, continuïteit)

Het voorgestelde artikel 27l bevat bepalingen over de rechtsvorm, de transparantie en de continuïteit van de vergunninghouder.

Eerste lid

Het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) verzet zich tegen een vereiste van een zetel in Nederland. Een dergelijk vereiste zou tot gevolg hebben dat in andere lidstaten opgerichte vennootschappen geheel zijn uitgesloten van het organiseren van een speelcasino in Nederland. Een buitenlandse vennootschap zou een andere vennoot-

schap moeten oprichten of verwerven en kan zich niet beperken tot het grensoverschrijdend beheren van het in Nederland georganiseerde speelcasino. Dit vormt niet alleen een beperking van vrijheid van vestiging, maar ook rechtstreekse discriminatie van vennootschappen met een zetel in een andere lidstaat.
Het eerste lid verwoordt derhalve als uitgangspunt dat de vergunninghouder zijn statutaire zetel, hoofdbestuur of hoofdvestiging heeft in een EU- of EER-lidstaat.

Tweede lid

Op grond van het tweede lid kan de vergunning alleen verleend worden aan een rechtspersoon met de rechtsvorm van een naamloze vennootschap, een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, het equivalent daarvan naar het recht van een andere EU- of EER-lidstaat of een Europese vennootschap. De vergunninghouder hoeft dus geen NV of BV naar Nederlands recht te zijn, maar kan ook een naamloze vennootschap of een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid naar het recht van een andere EU- of EER-lidstaat zijn, bijvoorbeeld een Belgische of Franse *société anonyme* of *société privée à responsabilité limitée*, een Deense *aktieselskaber* of *anpartselskaber*, een Duitse *Aktiengesellschaft* of *Gesellschaft mit beschränkter Haftung* of Britse *public companies limited by shares*. Voor de Europese vennootschap wordt verwezen naar Verordening (EG) nr. 2157/2001 van de Raad van 8 oktober 2011 betreffende het statuut van de Europese vennootschap (SE). Het vereiste van een kapitaalvennootschap naar het recht van een van de EU- of EER-lidstaten brengt de verplichtingen mee die op deze soorten vennootschappen rusten, met name wat betreft hun interne organisatie, hun boekhouding en de publicatie van hun jaarverslagen, en de controles waaraan zij kunnen worden onderworpen. De toepassing zonder onderscheid naar nationaliteit vormt weliswaar een beperking van het vrije dienstenverkeer, maar die wordt gerechtvaardigd door de doelstelling van het kansspelbeleid om fraude en witwassen, gelet op de specifieke kenmerken van de kansspelsector en de aan kansspelen verbonden gevaren, te voorkomen.
Als gevolg van dit vereiste zal een onderneming in bijvoorbeeld de Verenigde Staten die voor een Nederlandse vergunning in aanmerking wil komen, een rechtspersoon naar het recht van een EU- of EER-lidstaat moeten oprichten.

Derde lid

Om aanvragen behoorlijk te kunnen beoordelen en om adequaat toezicht te kunnen houden op de naleving van de Wok en de Sanctiewet 1977 door de vergunninghouder, stelt het derde lid de eis dat de vergunninghouder niet is verbonden met natuurlijke personen of rechtspersonen in een formele of feitelijke zeggenschapsstructuur die zo ondoorzichtig is dat deze een belemmering vormt of kan vormen voor het adequaat uitoefenen van toezicht. Ook mag het recht van een andere staat dat op die natuurlijke of rechtspersonen van toepassing is, het toezicht niet (kunnen) belemmeren. Dit artikel is ontleend aan het vergelijkbare artikel 4.13 van de Wet op het financieel toezicht.

Vierde lid

De raad van bestuur van de kansspelautoriteit en de consument moet erop kunnen vertrouwen dat de continuïteit van de vergunninghouder redelijkerwijs gewaarborgd is. Die continuïteit is in ieder geval niet gewaarborgd indien de vergunninghouder op de rand van een faillissement staat. De vereisten aan de continuïteit worden in lagere regel-

geving nader uitgewerkt. Vooralsnog wordt daarbij niet gedacht aan waarborgen in de vorm van kapitaalvereisten.

Artikel 27m (bedrijfsvoering)

Het voorgestelde artikel 27m stelt eisen aan de bedrijfsvoering van de vergunninghouder. De bedrijfsvoering moet geschikt zijn voor de naleving van de kansspelwetgeving, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Sanctiewet 1977 bij het organiseren van het speelcasino, alsmede voor de controleerbaarheid van de naleving.

Eerste lid

Het eerste lid vereist dat de vergunninghouder zijn bedrijfsvoering zodanig inricht dat een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van het speelcasino is gewaarborgd, alsmede dat toezicht en handhaving met betrekking tot de in het eerste lid genoemde wetgeving is gewaarborgd.
Bij de bedrijfsvoering gaat het om de bedrijfsmiddelen (onder andere personeel, ICT, toezichtscamera's, speelautomaten, speeltafels en de omgeving waarin delen van de bedrijfsvoering zijn gehuisd) en werkwijzen die door de vergunninghouder gebruikt worden bij het organiseren van het speelcasino. Deze bedrijfsmiddelen en werkwijzen zijn bepalend voor de vraag of de bedrijfsvoering van de vergunninghouder erop is ingericht om de Wok, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Sanctiewet 1977 na te leven. Een vergunninghouder kan bijvoorbeeld niet aan een informatieplicht voldoen, indien de relevante informatie niet door het systeem wordt verzameld.
Een belangrijk onderdeel van de bedrijfsvoering betreft de zaken die direct gerelateerd zijn aan de organisatie van de kansspelen in het speelcasino, zoals de speelautomaten en de speeltafels. Zo moet gewaarborgd zijn dat het toeval in het kansspel op een eerlijke en inzichtelijke manier wordt gegenereerd.
Bij een verantwoorde bedrijfsvoering gaat het om zaken als deugdelijk beheer, eerlijkheid, integriteit, vertrouwelijkheid en veiligheid. De vergunninghouder is verantwoordelijk voor een beheerst aanbod van kansspelen waarbij de speler kan vertrouwen op de eerlijkheid en integriteit van de vergunninghouder, van het spel en van de andere spelers, op de vertrouwelijke behandeling van zijn gegevens, op de veiligheid van de omgeving waaraan hij zijn geld en gegevens heeft toevertrouwd, en op bescherming door de vergunninghouder tegen kansspelgerelateerde criminaliteit.
Bij de betrouwbaarheid van de bedrijfsvoering spelen deels dezelfde verwachtingen een rol, zoals eerlijkheid, integriteit, vertrouwelijkheid en veiligheid. Daarnaast gaat het bij betrouwbaarheid ook om continuïteit, inzichtelijkheid en conformiteit aan de kansspelregelgeving. Voor de consument moet duidelijk zijn wie de vergunninghouder is en de vergunninghouder moet bij eventuele vragen en klachten ook daadwerkelijk bereikbaar zijn. De vergunninghouder moet aan zijn informatieverplichtingen kunnen voldoen, zoals het inzichtelijk maken hoe de kansspelen worden georganiseerd en aangeboden. Verder moet de bedrijfsvoering van de vergunninghouder zo zijn ingericht dat er op vertrouwd kan worden dat de vergunningsvoorwaarden, waarmee de doelstellingen van het kansspelbeleid worden gerealiseerd, worden nageleefd. Ook moet de vergunninghouder maatregelen nemen om tegen te gaan dat de door hem aangeboden kansspelen worden gebruikt voor kansspelgerelateerde criminaliteit. Zo moet hij (afwijkende) patronen in het speelgedrag kunnen herkennen die duiden op bijvoorbeeld witwasactiviteiten en andere vormen van oneerlijk spelverloop. Ook moet hij

(afwijkende) patronen kunnen herkennen die duiden op onverantwoord spelgedrag.
Het vorenstaande vereist dat de bedrijfsvoering ook controleerbaar is. Zonder controleerbaarheid is immers niet na te gaan of de relevante onderdelen van de bedrijfsvoering inderdaad verantwoord en betrouwbaar zijn. De bedrijfsvoering moet daarom toegankelijk, inzichtelijk en testbaar zijn en bovendien goed geadministreerd worden.

Tweede lid

Het tweede lid geeft in belangrijke mate een nadere invulling aan het eerste lid. Op grond van het tweede lid, onder a, worden bij algemene maatregel van bestuur eisen gesteld aan de middelen die voor het organiseren van het speelcasino worden gebruikt en de wijzen waarop deze worden aangewend. Dit wordt verder aangeduid als de middelen, processen en procedures. Op grond van onderdeel a worden eisen aan de middelen, processen en procedures gesteld in het belang van de betrouwbare, verantwoorde en controleerbare bedrijfsvoering.
Onderdeel b voorziet in aanvullende eisen in het belang van de controleerbaarheid. Met de woorden «in ieder geval» is tot uitdrukking gebracht dat deze invulling niet uitputtend is.

Onderdeel a (technische en operationele vereisten)

Om te zorgen dat de bedrijfsvoering verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar is, worden technische en operationele eisen gesteld aan bijvoorbeeld de veiligheid van informatie die in een speelcasino wordt verwerkt en aan de middelen, processen en procedures in een speelcasino. Kenmerk van deze technische en operationele vereisten is dat deze controleerbaar zijn. Bij de uitwerking in de lagere regelgeving zal zo veel mogelijk worden aangesloten bij bestaande en gebruikelijke internationale industriële normen. Naast deze generieke normen worden ook technische en operationele vereisten gesteld die meer specifiek zijn toegesneden op de organisatie van een speelcasino. Ook bij de uitwerking hiervan in lagere regelgeving wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande internationale praktijk in de sector en bij de regelgeving van andere Europese landen. In dit verband worden regels gesteld met betrekking tot onder meer de wijze waarop de in het spel besloten kans tot stand komt en zullen eisen worden gesteld die bepaalde vergunningsvoorwaarden testbaar, en dus controleerbaar, maken.

Onderdeel b (keuring)

De middelen, processen en procedures die de vergunninghouder bij het organiseren van het speelcasino gebruikt moeten voldoen aan de eisen van de Nederlandse kansspelregelgeving. Hiervoor wordt een systeem van keuring door een door de Minister van Veiligheid en Justitie aangewezen geaccrediteerde instelling voorgesteld. Onderdeel b vereist dat de middelen, processen en procedures door een geaccrediteerde instelling zijn gekeurd. De technische en operationele vereisten kunnen omvangrijk en gedetailleerd zijn en er kan behoefte bestaan om deze vereisten regelmatig bij te stellen.
De Raad van Accreditatie kan organisaties op hun verzoek en volgens de daarvoor gangbare normen accrediteren als inspectie-instellingen, als testlaboratoria of als beide. Deze organisaties (keuringsinstellingen) worden geaccrediteerd voor een bepaalde reikwijdte, die beperkt wordt door de regels aan de hand waarvan een keuringsinstelling de keuringen zal verrichten. In het kader van de Nederlandse kansspelregelgeving zijn dit de voorwaarden (met name de technische en operationele vereisten) waaraan een vergunninghouder moet voldoen.

Middelen, processen en procedures moeten ter gelegenheid van de aanvraag van de vergunning – voor zover mogelijk op dat moment –, ter gelegenheid van de ingebruikname van de vergunning, in geval van wijzigingen en op daartoe strekkende aanwijzing van de kansspelautoriteit aan een keuring worden onderworpen. Om dit mogelijk te maken, zal de vergunninghouder continu gebruik moeten kunnen maken van de diensten van een van de geaccrediteerde keuringsinstellingen. Hij moet de kansspelautoriteit berichten welke keuringsinstelling hij daartoe inzet en de desbetreffende keuringsrapporten aan de kansspelautoriteit overleggen. Aan de hand van deze rapporten en de overige beschikbare gegevens beoordeelt de kansspelautoriteit of sprake is van voldoende naleving. Een positief keuringsrapport vormt een belangrijke indicatie dat de vergunninghouder de vergunningsvoorwaarden naleeft. Daarnaast kan de kansspelautoriteit bij de beoordeling van de naleving ook andere factoren betrekken, zoals klachten van spelers en andere externe signalen, daarop nader onderzoek instellen en waar nodig een nadere keuring gelasten.
Hoewel accreditatie in principe moet waarborgen dat een keuringsinstelling onafhankelijk, onpartijdig of deskundig opereert, kan niet uitgesloten worden dat een keuringsinstelling in een voorkomend geval onvoldoende functioneert. Daarom wordt, in lijn met het kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid (Kamerstukken II 2003/04, 29 304, nr. 1), voorgesteld keuringsinstellingen door de Minister van Veiligheid en Justitie te laten aanwijzen. Die aanwijzing kan worden ingetrokken indien in de keuringen niet langer voldoende vertrouwen kan worden gesteld. De aanwijzing vormt daarmee, aanvullend op de accreditatie, een extra waarborg voor de stelselverantwoordelijkheid van de Minister.

Derde lid

Op grond van de keuringsrapporten kan de kansspelautoriteit beoordelen of de middelen, processen en procedures zijn gekeurd. Aanvullende keuringen – naast de initiële keuring verricht vóór ingebruikname van de vergunning en eventuele latere keuringen naar aanleiding van veranderingen – worden uitgevoerd op tijdstippen die de kansspelautoriteit bepaalt. Die tijdstippen worden door de kansspelautoriteit op basis van een risicoanalyse en steekproefsgewijs bepaald. De door de vergunninghouder ingeschakelde geaccrediteerde keuringsinstelling voert op kosten van de vergunninghouder keuringen uit op een moment dat door de kansspelautoriteit wordt bepaald. Op grond van het derde lid kan de kansspelautoriteit daarbij bepalen dat slechts bepaalde middelen, processen of procedures moeten worden gekeurd.
Bij haar risicoanalyse betrekt de kansspelautoriteit de haar ter beschikking staande gegevens, waaronder bijvoorbeeld ingekomen klachten van spelers, informatie van andere toezichthouders en de rapporten van keuringen die in het kader van een buitenlandse vergunning van de betrokken vergunninghouder zijn uitgevoerd.
Aanvullende steekproefsgewijze keuringen stellen veilig dat ook vergunninghouders ten aanzien van wie dergelijke indicaties niet aanwezig zijn, toch op ieder moment een aanwijzing tot het laten verrichten van een aanvullende keuring kunnen verwachten.
Omdat deze aanvullende keuringen niet op gezette tijden plaatsvinden en kort van tevoren worden aangekondigd, wordt verwacht dat dit leidt tot betere naleving door de vergunninghouder van de kansspelregelgeving. Aanvullende keuring op basis van steekproeven en een risicoanalyse door de kansspelautoriteit leidt naar verwachting tot een lagere frequentie van aanvullende keuringen voor de gemiddelde vergunninghouder ten opzichte van periodieke (jaarlijkse) keuringen, en daarmee tot lagere lasten en effectiever toezicht.

De zinsnede «Onverminderd artikel 30z» brengt tot uitdrukking dat de modeltoelating voor speelautomaten in speelcasino's, bedoeld in artikel 30z, onverkort van toepassing
is en dus niet wordt vervangen door de keuring op basis van artikel 27m.

Vierde lid

In het belang van de interne bedrijfsvoering van de vergunninghouder en het externe nalevingstoezicht door de kansspelautoriteit moet de vergunninghouder op grond van het vierde lid een of meer ter zake kundige functionarissen aanwijzen die binnen zijn organisatie verantwoordelijk en beschikbaar zijn voor zowel de uitvoering van de kansspelregelgeving als het interne toezicht daarop. In de internationale praktijk worden dergelijke interne functionarissen wel aangeduid als «compliance officers». In de lagere regelgeving kan desgewenst op grond van het vijfde lid nadere invulling worden gegeven aan de vereisten met betrekking tot de kennis en/of ervaring van deze functionaris.
Deze functionaris moet binnen de organisatie van de vergunninghouder en ook voor de kansspelautoriteit beschikbaar zijn. Hij vormt zo een schakel tussen medewerkers van de vergunninghouder en de kansspelautoriteit. Deze functionaris kan uiteraard alleen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en naleving binnen de organisatie van de aanbieder. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de naleving berust dus niet bij deze functionaris, maar bij de vergunninghouder. Het vierde lid staat er niet aan in de weg dat de vergunninghouder, gelet op bijvoorbeeld de omvang van zijn organisatie, meerdere van deze functionarissen met ieder hun eigen taken en verantwoordelijkheden aanwijst, mits dit wordt gemeld aan de kansspelautoriteit.

Vijfde lid

Op grond van het vijfde lid worden in de lagere regelgeving nadere regels gesteld met betrekking tot de voor de organisatie van speelcasino's relevante onderdelen van de bedrijfsvoering.

De bescherming van de speler als consument speelt op verschillende plaatsen in de Wok en de voorgestelde regulering van speelcasino's een belangrijke rol. Zo bevat artikel 4a regels met betrekking tot zorgvuldige en evenwichtige wervings- en reclameactiviteiten en maatregelen en voorzieningen om verslaving zoveel mogelijk te voorkomen. Op grond van onderdeel d worden in de lagere regelgeving eisen aan de bedrijfsvoering gesteld in het belang van de consumentenbescherming. In dit verband wordt onder meer gedacht aan regels met betrekking tot de bereikbaarheid van de vergunninghouder voor spelers en regels met betrekking tot de informatievoorziening aan de speler.
Het is denkbaar dat vergunninghouders delen van hun bedrijfsvoering aan derden uitbesteden. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om de ontwikkeling van reclame- en wervingsactiviteiten en om het aanbod van horecadiensten. Uitbesteding is op zichzelf niet bezwaarlijk, mits de naleving van de kansspelregelgeving en het toezicht daarop gewaarborgd blijven. Uitbesteding ontheft de vergunninghouder daarom niet van zijn verplichtingen en verantwoordelijkheid als vergunninghouder. Ook indien bepaalde onderdelen van de bedrijfsvoering feitelijk door gespecialiseerde derden worden verzorgd, blijft de vergunninghouder verantwoordelijk voor de naleving van de kansspelregelgeving. In de lagere regelgeving worden daarom op grond van onderdeel e nadere eisen gesteld aan de uitbesteding van onderdelen van de bedrijfsvoering. Zo mag uitbesteding het interne en externe toezicht op naleving niet in de weg staan. Ook mag uitbesteding niet leiden tot het omzeilen van de eisen die

aan de betrouwbaarheid en bekwaamheid van de vergunninghouder worden gesteld.
Het spreekt welhaast voor zich dat in een speelcasino niet alleen kansspelen worden aangeboden, maar dat spelers ook iets kunnen drinken of eten. Vergunninghouders mogen dus meer activiteiten ontplooien in het speelcasino dan uitsluitend het aanbieden van kansspelen. Tegelijkertijd zijn er activiteiten te bedenken waarvan het niet wenselijk is dat zij in een speelcasino worden ontplooid. Hierbij kan worden gedacht aan activiteiten die zich specifiek richten op jongeren en andere kwetsbare groepen waarvan onwenselijk is dat deze met kansspelen in aanraking komen. Over de toelaatbaarheid van andere activiteiten dan het aanbieden van kansspelen in een speelcasino worden op grond van onderdeel f bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld.

Artikel 27n (betrouwbaarheid)

Het voorgestelde artikel 27n stelt eisen aan de betrouwbaarheid van de vergunninghouder en de bij de organisatie van het speelcasino betrokken personen.

Eerste lid

Zowel de spelers in speelcasino's als de overheid moeten kunnen vertrouwen op de integriteit van de vergunninghouder en de bij de organisatie van het speelcasino betrokken personen. De betrouwbaarheid van de vergunninghouder, van degenen die bij het organiseren van speelcasino's betrokken zijn en van de uiteindelijk belanghebbende, moet daarom redelijkerwijs buiten twijfel staan. De bewijslast voor de betrouwbaarheid ligt bij degene die in aanmerking wil komen voor een kansspelvergunning. In dit opzicht is aansluiting gezocht bij de betrouwbaarheidsbeoordeling op grond van de Wet op het financieel toezicht.

Tweede lid

Aangezien de vergunninghouder een rechtspersoon is, wordt zijn betrouwbaarheid mede bepaald door die van de bij zijn organisatie betrokken personen. Daarbij gaat het met name om bestuurders, managers en werknemers wier rol in de organisatie van invloed kan zijn op de betrouwbaarheid van de vergunninghouder. Zo is effectieve verslavingspreventie en detectie van fraude afhankelijk van de integriteit van de daarmee belaste werknemers.
Het tweede lid voorziet om deze reden in een verplichting voor de vergunninghouder om een adequaat beleid te voeren met betrekking tot de waarborging van de interne betrouwbaarheid. Hierbij wordt gedacht aan organisatorische regels en procedures die binnen de organisatie van de vergunninghouder de betrouwbaarheid van het personeel en andere bij de organisatie van het speelcasino betrokken personen voortdurend bewaken. Het gaat hierbij om leidinggevenden die invloed op andere betrokkenen kunnen uitoefenen, om personen op sleutelposities die zich functioneel in een positie bevinden waarin zij een beduidend verschil kunnen maken voor de betrouwbaarheid van de vergunninghouder en om personen die bij het organiseren van een speelcasino met spelers in aanraking komen, zoals croupiers. In lagere regelgeving wordt dit verder uitgewerkt.

Derde lid en vierde lid

In het derde lid wordt verdere invulling gegeven aan het eerste lid. Bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de (potentiële) vergunninghouder, van de personen die zijn beleid bepalen of mede bepalen en van de uiteindelijk belanghebbende, kan de kansspelautoriteit in ieder geval gebruik maken van het instrumentarium van de Wet Bibob. In de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob is reeds geregeld dat dit instrumentarium kan worden toegepast in de speelautomatensector. Ook de sector van speelcasino's is gevoelig voor misbruik voor criminele doeleinden en witwaspraktijken. Een kansspelaanbieder in de speelautomatensector die op grond van het Bibob-instrumentarium geen vergunning krijgt, kan om op dezelfde grond uiteraard ook geen vergunning krijgen voor het aanbieden van een speelcasino.

Vijfde lid

In de lagere regelgeving worden nadere regels gesteld met betrekking tot de betrouwbaarheid van de (potentiële) vergunninghouder en de bij zijn organisatie betrokken personen. Daarbij wordt waar mogelijk aangesloten bij de vereisten die op grond van hoofdstuk 2 van het Besluit prudentiële regels Wft aan internationaal opererende financiële instellingen worden gesteld. Hierdoor kan de kansspelautoriteit aansluiten bij de expertise en ervaringen van de toezichthouder op grond van de Wet op het financieel toezicht.
Bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de vergunninghouder wordt, naast overtredingen van (Nederlandse of buitenlandse) kansspelregelgeving, rekening gehouden met een breed scala aan strafrechtelijke antecedenten, toezichtantecedenten, financiële antecedenten, fiscaal bestuursrechtelijke antecedenten en overige antecedenten. Ook wordt in aanmerking genomen de mate waarin de vergunninghouder heeft voldaan aan zijn financiële verplichtingen uit bestuurlijke sancties, de kansspelheffing en de kansspelbelasting. De aanbieder moet onder meer een verklaring omtrent het gedrag of indien het een buitenlandse aanbieder betreft een soortgelijk document overleggen waaruit blijkt dat hij geen relevante antecedenten heeft.

Artikel 27o (deskundigheid)

De verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van speelcasino's wordt in belangrijke mate bepaald door de professionele kwaliteit van het bestuur van de vergunninghouder en van het personeel en derden op belangrijke posities. Zo zal een kansspelaanbieder met een ondeskundig bestuur die de organisatie van een speelcasino geheel of grotendeels aan derden uitbesteedt, niet goed in staat zijn de deskundigheid van die derden te kunnen beoordelen, waardoor de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de georganiseerde kansspelen in geding komt. De vergunninghouder kan bepaalde werkzaamheden aan derden uitbesteden, voor zover die derden voldoen aan de terzake gestelde deskundigheidsvereisten.
De leden van het bestuur van de vergunninghouder moeten daarom beschikken over voldoende deskundigheid om er op te kunnen vertrouwen dat het beleid van de vergunninghouder binnen de grenzen van een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de kansspelen blijft.

Leidinggevenden, personen op sleutelposities en personen die bij het organiseren van het speelcasino met spelers in aanraking komen, spelen een belangrijke rol bij de uitvoering van dat beleid. Ook zij moeten beschikken over de nodige deskundigheid, waaronder begrepen

geschiktheid en kennis of ervaring, op hun gebied. Zo kan bijvoorbeeld niet voorshands worden aangenomen dat de voorschriften met betrekking tot de preventie van kansspelverslaving adequaat nageleefd zullen worden, indien de medewerkers van de klantendienst, degenen die de spelersgegevens analyseren op verslavingsrisico's en zij die bij risicovol speelgedrag de spelers aanspreken, niet de nodige kennis en/of ervaring op dat gebied hebben. De vergunninghouder moet er daarom voor zorgen dat de leidinggevenden, de personen op sleutelposities en de personen die bij het organiseren van een speelcasino met spelers in aanraking komen, beschikken over passende deskundigheid. Passende deskundigheid op het gebied van kansspelen hoeft niet noodzakelijk aanwezig te zijn bij personeel dat weliswaar met spelers in aanraking komt maar niet direct in relatie tot de aangeboden kansspelen, zoals het geval is voor barpersoneel.

In beginsel kan de vereiste deskundigheid worden aangetoond aan de hand van opleiding en ervaring. Op bepaalde gebieden zal een opleiding zijn vereist. Zo zal van bestuursleden, sleutelpersoneel en personeel in contact met spelers vereist worden dat zij met goed gevolg een korte opleiding gevolgd hebben met betrekking tot verslavingspreventie. Vooral bij leidinggevenden zal echter meer waarde gehecht worden aan ervaring en expertise met betrekking tot de specifieke aard en risico's van de organisatie van een speelcasino.

Afdeling 4. Het organiseren van een speelcasino

Bij nota van wijziging zal in een samenloopbepaling worden voorzien met het aanhangige wetsvoorstel Kansspelen op afstand (Kamerstukken 33 996) met betrekking tot het in laatstgenoemd wetsvoorstel te wijzigen artikel 27p (toegang tot een speelcasino) en artikel 27q (Centraal register uitsluiting kansspelen).

Artikel 27r (eerlijk spelverloop)

Eerste lid

Een van de centrale doelstellingen van het kansspelbeleid is de bescherming van de consument. Op grond van het eerste lid geldt daarom voor vergunninghouders een zorgplicht ten aanzien van het eerlijk verloop van de binnen een speelcasino georganiseerde kansspelen. De bezoeker van een speelcasino moet erop kunnen vertrouwen dat de kansspelen in een speelcasino op een eerlijke manier worden aangeboden en dat hij wordt beschermd tegen vals spel.
Met betrekking tot tafelspelen betekent het eerste lid bijvoorbeeld dat de vergunninghouder waakt tegen vals spel door oneerlijk handelen (of nalaten) van een croupier en/of spelers.

Tweede en derde lid

Om het eerlijk spelverloop te garanderen en de schijn van oneerlijk spelverloop te vermijden sluit de vergunninghouder bepaalde categorieën van personen uit van deelname aan de kansspelen in het speelcasino. Het tweede lid noemt de personen in dienst van de vergunninghouder en personen in dienst van derden die zijn tewerkgesteld in het speelcasino. Voorkomen moet worden dat deze personen vanwege hun banden met het speelcasino waar zij werkzaam zijn ten koste van andere spelers op oneerlijke wijze het spel zouden beïnvloeden, bijvoorbeeld door onder een hoedje te spelen met een hen bekende croupier. Dit verbod zou door de in het speelcasino werkzame personen kunnen worden omzeild door

tussenpersonen voor hen te laten spelen. Om die reden bepaalt het tweede lid dat ook dat niet is toegestaan.
Op grond van het derde lid kunnen aanvullende categorieën van personen worden aangewezen die door de vergunninghouder van deelname aan de kansspelen zijn uitgesloten en kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het eerlijk verloop van de kansspelen binnen het speelcasino.

Artikel 27s (intern toezicht door vergunninghouder)

Eerste lid

De vergunninghouder is verantwoordelijk voor het naleven van de bij of krachtens de Wok gestelde voorschriften. Het eerste lid schrijft voor dat de vergunninghouder daartoe «intern» toezicht houdt – dat wil zeggen binnen zijn speelcasinovestiging(en) – op spelers en personen die bij het organiseren van een speelcasino met spelers in aanraking komen. Bij de laatste categorie kan worden gedacht aan croupiers die erop toezien dat niet wordt vals gespeeld op de speeltafels.

Tweede lid

De vergunninghouder zet ten behoeve van het interne toezicht op de naleving van de kansspelregelgeving camera's in. De camera's dienen als hulpmiddel bij het toezicht bedoeld in het eerste lid. Met behulp van de camera's kan de vergunninghouder controleren of de kansspelen eerlijk worden gespeeld door spelers en/of croupiers. Ook kunnen de camera's als hulpmiddel dienen bij het vroeg herkennen van kansspelverslaving en bij het voorkomen van witwassen.

Derde lid

Het derde lid maakt duidelijk dat de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens die met behulp van de camera's, bedoeld in het tweede lid, worden verwerkt. Ook bepaalt dit lid dat de vergunninghouder verantwoordelijke voor de verwerking van die persoonsgegevens is, in de zin van artikel 1, aanhef en onder d, Wbp.
Uit de toepasselijkheid van de Wbp volgt onder andere dat vergunninghouders de verwerking van persoonsgegevens door middel van zulke camera's moeten melden bij de Autoriteit persoonsgegevens (vgl. artikel 27, eerste lid, Wbp) en dat de Autoriteit persoonsgegevens toeziet op de verwerking van die persoonsgegevens (vgl. artikel 51, eerste lid, Wbp).

Vierde lid

Het cameratoezicht mag niet heimelijk gebeuren, maar het moet voor elke bezoeker – daaronder niet alleen begrepen spelers, maar ook bijvoorbeeld personen werkzaam in het speelcasino – duidelijk zijn dat met behulp van camera's toezicht wordt gehouden binnen het speelcasino. Op grond van het vierde lid zijn vergunninghouders daarom verplicht om bezoekers van speelcasino's duidelijk op de aanwezigheid van camera's als bedoeld in het tweede lid te wijzen. Zij kunnen dit doen door informatieborden duidelijk zichtbaar bij de ingang van het speelcasino, maar ook elders binnen het speelcasino, te plaatsen. Dat de inzet van camera's voor elke bezoeker duidelijk moet zijn, betekent overigens niet dat ook iedere afzonderlijke camera die wordt ingezet zichtbaar moet zijn.

Vijfde lid

Met het oog op de goede uitvoering van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, kunnen op grond van het vijfde lid nadere regels worden gesteld.
Die regels kunnen in ieder geval betrekking hebben op de camera's en andere technische hulpmiddelen die benodigd zijn voor het toezicht. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan technische voorschriften ten aanzien van de camera's die worden ingezet, maar ook aan regels over andere technische hulpmiddelen die kunnen worden ingezet ten behoeve van het toezicht binnen het speelcasino, zoals geluidsregistratie. Geluidsregistratie kan worden ingezet ter beslechting van mogelijke discussies over de hoogte van een mondeling aan de croupier doorgegeven inzet.
Voorts kunnen op grond van het vijfde lid in ieder geval regels worden gesteld met betrekking tot de personen die betrokken zijn bij de uitvoering van het toezicht. Daarbij kan worden gedacht aan regels ten aanzien van de croupiers, maar ook ten aanzien van de personen die namens de vergunninghouder de camerabeelden uitkijken.
Ten slotte kunnen, ten behoeve van de bescherming van de persoonsgegevens, in ieder geval nadere regels worden gesteld over de ruimten waarin de waarneming of verwerking van de door de camera's vastgelegde beelden plaatsvindt.

Onderdeel B

Artikel 30z

In de huidige situatie biedt de vergunning tot het organiseren van een speelcasino nog geen mogelijkheid tot het aanwezig hebben en het exploiteren van een of meer speelautomaten in een speelcasino. Daarvoor verleent de raad van bestuur op grond van artikel 30z Wok afzonderlijk vergunning. Het voorgestelde artikel 30z koppelt de speelcasinovergunning uit artikel 27h aan de vergunning tot het aanwezig hebben en het exploiteren van een of meer speelautomaten in een speelcasino. Dat betekent dat de partij die een speelcasinovergunning bemachtigt van rechtswege – dus zonder nadere handelingen van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit – ook een vergunning verkrijgt voor het aanwezig hebben en het exploiteren van speelautomaten in zijn speelcasino. Deze partij hoeft daarvoor dus niet nog eens bij de raad van bestuur van de kansspelautoriteit aan te kloppen. Dit volgt niet alleen uit het voorgestelde eerste lid van artikel 30z, maar is ook tot uitdrukking gebracht in de gewijzigde definitie van speelcasino, zoals bepaald in het voorgestelde artikel 27g, tweede lid. De koppeling van de vergunningen uit artikel 27h en artikel 30z brengt tevens met zich mee dat de vergunning van artikel 30z van rechtswege vervalt zodra de vergunning van artikel 27h vervalt.
Voor de toelating van het model van speelautomaten in een speelcasino kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld die afwijken van het bepaalde in paragraaf 4 van Titel VA. Net als in de huidige context kunnen dus eisen worden gesteld aan het model van een speelautomaat bestemd voor opstelling in een speelcasino die afwijken van de eisen die worden gesteld aan het model van speelautomaten bestemd voor opstelling in inrichtingen als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, van de wet.
Het derde lid bevat een delegatiebepaling om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot het aanwezig hebben en exploiteren van speelautomaten in een speelcasino door de vergunninghouder.

Artikel 35a

Bij nota van wijziging zal in een samenloopbepaling worden voorzien om de noodzakelijke wijziging van artikel 35a van de huidige Wok ten aanzien van de speelcasino's af te stemmen op artikel I, onderdeel EE van het aanhangige wetsvoorstel Kansspelen op afstand.

Artikel II (evaluatie)

Dit artikel bevat een evaluatieverplichting en is toegelicht in paragraaf 4.7 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel III (overgangsrecht)

Dit artikel bevat overgangsrechtelijke bepalingen. Het overgangsrecht beoogt de overgang van het huidige speelcasinoregime naar het toekomstige speelcasinoregime soepel en overeenkomstig de doelstellingen van het kansspelbeleid te laten verlopen. Het overgangsrecht beslaat vijf artikelleden.

Het overgangsrecht gaat ervan uit dat op de eerste ronde van vergunningverlening, na inwerkingtreding van de wet, in beginsel alle bepalingen van het nieuwe speelcasinoregime van titel IVb van de Wok zoals dat ingevolge artikel I komt te luiden, van toepassing zijn, tenzij op grond van deze overgangsbepaling anders is bepaald. Op grond van het vijfde lid van deze overgangsbepaling is het mogelijk om voor de eerste zestien vergunningen die na inwerkingtreding van de wet worden verleend, bij ministeriële regeling eenmalig af te wijken van de procedure van artikel 27i en de ter uitwerking van die procedure vastgestelde nadere regels. Vanzelfsprekend zal ook de ministeriële regeling uitgaan van transparante en non-discriminatoire vergunningverlening.

Waar niet van zal worden afgeweken is dat de raad van bestuur van de kansspelautoriteit voorafgaand aan de verdeling van de -schaarse-vergunningen zal beoordelen of een vergunningaanvraag voldoet aan de bij of krachtens de wet gestelde vergunningvoorschriften. Dit is in lijn met artikel 27i, derde lid, dat bepaalt dat «tot de veiling» worden toegelaten de aanvragers wier aanvraag voldoet aan de bij of krachtens deze wet gestelde voorschriften. Ook indien in de ministeriële regeling voor een andere verdeelmethode dan een veiling wordt gekozen (omdat in de eerste ronde een koppeling gemaakt wordt tussen de verschillende te verkopen onderdelen van Holland Casino en de vergunningverlening), zal het uitgangspunt zijn dat de raad van bestuur van de kansspelautoriteit voorafgaand aan het verdeelproces toetst of een aanvraag voor een vergunning voldoet aan de bij of krachtens de wet gestelde vergunningvoorschriften. Zoals hiervoor is uiteengezet moeten aanbieders van speelcasinospelen aan strikte eisen voldoen onder meer op het gebied van geschiktheid en betrouwbaarheid van de aanbieder, preventie van kansspelverslaving, consumentenbescherming en het tegengaan van fraude en overige criminaliteit. De voorafgaande beoordeling van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit resulteert – ook bij de eerste ronde van vergunningverlening onder het overgangsrecht- in een positieve dan wel negatieve beschikking.

Eerste lid

Het eerste lid maakt duidelijk dat het overgangsrecht slechts van toepassing is op de eerste ronde van vergunningverlening, direct na inwerkingtreding van deze wet. Het overgangsrecht is bijgevolg niet van toepassing op de verlening van vergunningen op een later moment,

bijvoorbeeld na afloop van de looptijd van een vergunning, na intrekking van een vergunning of nadat een vergunninghouder afstand heeft gedaan van zijn vergunning.

Tweede lid

Vanuit de beleidsdoelstellingen is het wenselijk dat de consumentenvraag naar speelcasino's kan worden beantwoord met legaal aanbod. Om die reden moet worden voorkomen dat tussen het huidige en het toekomstige speelcasinoregime een periode ontstaat waarin geen enkele partij over een vergunning beschikt om een speelcasino te exploiteren. In die situatie zouden consumenten immers geneigd kunnen zijn hun heil in illegaal aanbod te zoeken. Het tweede lid bepaalt om die reden dan ook dat de huidige vergunning van Holland Casino, de Beschikking casinospelen 1996, voorlopig wordt geëerbiedigd, dat wil zeggen totdat Holland Casino wordt geprivatiseerd en de raad van bestuur van de kansspelautoriteit aan de kopende partij een vergunning tot het exploiteren van tien speelcasino's verleent.

Derde lid

Het staatsaandeelhouderschap in Holland Casino wordt beëindigd met de privatisering, dat wil zeggen door overdracht van aandelen aan een private partij. Een private partij zal aldus, onder algemene titel, Holland Casino overnemen. De waarde van het bedrijf Holland Casino zit echter voor een belangrijk deel in de vergunning om speelcasino's te exploiteren. De privaatrechtelijke overdracht van de aandelen van Holland Casino (door de rechtspersoon Staat) wordt gekoppeld aan de publiekrechtelijke vergunningverlening (door het bestuursorgaan raad van bestuur van de kansspelautoriteit). Om alle geïnteresseerde partijen een eerlijke kans te bieden tot het verkrijgen van een (schaarse) vergunning, dient het proces van vergunningverlening non-discriminatoir en transparant te zijn. Concreet houdt dit in dat aan het voornemen voor vergunningverlening de nodige openbaarheid wordt gegeven, zodat het voor alle mogelijk geïnteresseerde partijen kenbaar is dat een vergunning kan worden verkregen. Ook moet aan alle mogelijk geïnteresseerde partijen voldoende tijd worden geboden om een vergunningaanvraag in te dienen en moet vooraf kenbaar zijn aan welke voorwaarden partijen moeten voldoen om voor een vergunning in aanmerking te komen. De voorwaarden om in aanmerking te komen voor een vergunning mogen bovendien niet direct of indirect discriminatoir zijn.
Het derde lid schrijft voor dat de raad van bestuur van de kansspelautoriteit onverwijld na de privatisering van Holland Casino aan de geprivatiseerde rechtspersoon vergunning verleent tot het exploiteren van tien speelcasino's. Het woord «onverwijld» brengt daarbij tot uitdrukking dat het moment van vergunningverlening idealiter zo snel mogelijk volgt op het moment van de overdracht van de aandelen Holland Casino, maar biedt tegelijkertijd enige ruimte voor de raad van bestuur van de kansspelautoriteit om de nodige administratieve handelingen met betrekking tot de vergunningverlening te verrichten. Vanwege de plicht om (schaarse) vergunningen via een transparant en non-discriminatoir proces te verlenen, dient de raad van bestuur van de kansspelautoriteit zich er niet alleen van te vergewissen of de koper van Holland Casino geschikt zou zijn voor het verkrijgen van een vergunning, maar ook of Holland Casino via een transparant en non-discriminatoir proces aan die partij is overgedragen. Alleen als dat het geval is, kan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit aan die partij vergunning verlenen.

De Beschikking casinospelen 1996 vervalt zodra de raad van bestuur van de kansspelautoriteit aan de koper van Holland Casino tien nieuwe vergunningen verleent. Een afzonderlijk intrekkingsbesluit is dus niet nodig.

Vierde lid

Doordat het geprivatiseerde Holland Casino in de toekomstige context niet langer veertien, maar tien speelcasino's mag exploiteren, wordt ruimte gecreëerd voor meerdere nieuwkomers (naast de partij die Holland Casino overneemt). Om te voorkomen dat het geprivatiseerde Holland Casino alsnog meer dan tien van de maximaal zestien speelcasino's gaat exploiteren, bepaalt het vierde lid dat het geprivatiseerde Holland Casino niet mag meedingen om de overige zes vergunningen.

Vijfde lid

Dit wetsvoorstel gaat uit van de verdeling van schaarse vergunningen tot het organiseren van een speelcasino door middel van een veiling. Bij de veiling van een vergunning wordt aan de partij die het hoogste bod uitbrengt een vergunning verleend.
De verlening van de zestien vergunningen voor de eerste vergunningsperiode na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal anders zijn dan de vergunningverlening die daarna zijn beslag zal krijgen (tegen het eind van de vergunningsperiode, dan wel tussentijds indien een vergunning is ingetrokken of ingeleverd).
Voor de verlening van het pakket van tien vergunningen, bedoeld in het derde lid, geldt immers dat deze worden gekoppeld aan de privatisering van Holland Casino. Daarnaast bepaalt het vijfde lid dat bij ministeriële regeling aan de verlening van ten hoogste vier van de zes overige vergunningen de voorwaarde kan worden verbonden dat de vergunningverlening gepaard gaat met overname van activa, passiva en/of personeel. Daarbij gaat het om de vergunningverlening met betrekking tot de vier huidige speelcasinovestigingen van Holland Casino die in het kader van de privatisering van de tien casinovestigingen zullen worden afgesplitst.
Teneinde de mogelijkheid te bieden om bij de verlening van de eerste zestien vergunningen ook andere aspecten dan alleen het hoogste bod te betrekken, waarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan kwalitatieve aspecten, zoals de plannen die een aanvrager heeft met betrekking tot het over te nemen personeel, bepaalt het vijfde lid dat bij regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie en van de Minister van Financiën eenmalig een andere procedure van vergunningverlening kan worden vastgesteld dan de procedure zoals voorgesteld in artikel 27i. Vanzelfsprekend zal ook die ministeriële regeling uitgaan van transparante en non-discriminatoire vergunningverlening.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff